Commission de réforme du droit du Canada

Law Reform Commission of Canada

l'élaboration des politiques en matière d'environnement

SÉRIE PROTECTION DE LA VIE

DOCUMENT D'ÉTUDE

Canada

L'ÉLABORATION DES POLITIQUES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Série protection de la vie

L'ÉLABORATION DES POLITIQUES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Série protection de la vie

Un document d'étude préparé à l'intention de la

Commission de réforme du droit du Canada

par

T. F. Schrecker

An English Edition
of this Study Paper
is available under the title

**POLITICAL ECONOMY
OF ENVIRONMENTAL HAZARDS**

Disponible gratuitement par la poste:

Commission de réforme
du droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 310
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984
N° de catalogue J32-3/36F
ISBN 0-662-92644-7

Table des matières

REMERCIEMENTS 1

INTRODUCTION 3

CHAPITRE UN: LES ASPECTS POLITIQUES DE LA RÉGLEMENTATION 7

I. La politique de réglementation 7
II. La réglementation et son contexte 10
A. Le cadre législatif 11
B. Les ressources des organismes de réglementation 12
C. Le contexte politique et administratif 14
D. La réglementation et les forces en présence: comment les dés sont pipés 17

CHAPITRE DEUX: LES ASPECTS POLITIQUES DE LA SCIENCE 27

I. Introduction 27
II. Les conclusions tirées en cas d'incertitude 28
A. Erreurs de première et de seconde espèce 28
B. Le cas du cancer 30
C. Les preuves scientifiques: autres limites 34
D. La science et les valeurs: les réponses politiques 37

CHAPITRE TROIS: LES LIMITES DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE 43

I. L'analyse économique: une série de «lentilles conceptuelles» 43
II. Effets externes, marchés et «efficacité» 43
A. Effets externes 43
B. Le concept d'efficacité 47
III. Analyse coûts-avantages 51
A. Analyse coûts-avantages: incertitudes dans la pratique 52
B. Risques, droits et analyse coûts-avantages 58

C. Analyse coûts-avantages ou chaos? 60
IV. La protection des travailleurs et des consommateurs: le «choix» comme idéologie 62

CHAPITRE QUATRE: LE RÔLE JOUÉ PAR LES SOCIÉTÉS COMMERCIALES DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES 67

I. La grande société: théorie et réalité 67
II. La grande société et l'élaboration des politiques 70
A. La création des risques constitue de la «réglementation» 70
B. Les sociétés commerciales: des bureaucraties qui élaborent des politiques 72
III. Les sociétés et l'élaboration des politiques: leurs rapports avec les gouvernements 75

CHAPITRE CINQ: OBSERVATIONS GÉNÉRALES ET CONCLUSIONS 81

I. L'attitude particulière adoptée à l'égard de l'activité économique 81
II. L'intervention gouvernementale: atteinte à la liberté ou décision des gouvernants? 83
III. Nécessité d'instituer de nouveaux types de sanctions 84
IV. La réforme doit toucher les mécanismes de décision 86

RENVOIS 91

Remerciements

L'auteur tient tout d'abord à rendre hommage à la Commission de réforme du droit du Canada pour son appui et pour son attitude ouverte et multidisciplinaire à l'égard des problèmes en matière d'environnement au Canada.

De nombreuses personnes, malgré un emploi du temps chargé, ont aidé l'auteur dans ses recherches. Nous tenons tout particulièrement à remercier M. Robert Gibson, de l'Université de Waterloo et de l'Université de Toronto, M. Vincent Kirsch, de l'étude Kirsch et Sbrega, P.C., Massena (New York), Mme Beth Savan, de l'Université de Toronto, M. Peter von Stackelberg, de l'*Edmonton Journal* et enfin M. Toby Vigod, de l'Association canadienne du droit de l'environnement.

Les commentaires sur les versions précédentes faits par Mme Denise Jacques, MM. Joe Gilhooly, Benjamin Freedman, Alex Michalos, John Last ainsi que par Mme Louise Lemelin, commissaire à la Commission de réforme du droit, se sont avérés extrêmement utiles et ont permis à l'auteur de resserrer le texte. Mme Marie Tremblay, de la section de recherche sur la protection de la vie, a fourni nombre d'exemples intéressants tirés de la législation du Québec.

L'auteur assumant l'entière responsabilité du document, aucune opinion exprimée ou omission commise ne devrait être imputée à l'une des personnes susmentionnées.

L'aide et la gentillesse de Mmes Heather Kelly, Betty Rosenberg et Barbara Main, de la section de recherche sur la protection de la vie, se sont avérées extrêmement précieuses. Il convient également de remercier le personnel de la bibliothèque de la Commission de réforme du droit, et notamment Mme Donna Hellmann, qui nous a permis de découvrir des sources parfois obscures.

Enfin, il faut remercier d'une façon toute particulière M. Edward W. Keyserlingk, coordonnateur de la section de recherche sur la protection de la vie, dont l'enthousiasme communicatif, l'appui continu et les suggestions utiles ont été vivement appréciés.

Introduction

Le terme «politique», en matière de protection de l'environnement comme dans d'autres domaines, ne désigne habituellement que le processus par lequel sont établis les lois, règlements et autres mécanismes à la disposition des pouvoirs publics (par exemple, les amendes et les stimulants fiscaux).

Le présent document est cependant fondé sur une autre conception, selon laquelle les politiques ne sont pas uniquement arrêtées par les pouvoirs publics, mais sont l'objet de nombreuses autres influences. Pour expliquer brièvement sur quoi repose cette conception, nous citerons les passages suivants tirés d'un ouvrage de Schattschneider:

> [TRADUCTION]
> Le conflit politique ne peut être assimilé à un débat universitaire où les adversaires définissent de concert, au préalable, l'objet de la discussion. En fait, *la détermination des termes du débat représente l'instrument suprême du pouvoir* ... Celui qui décide de l'objet du débat politique est le maître de l'État, car déterminer les alternatives revient à choisir les conflits, et donc à détenir la clef du pouvoir[1].
>
> Toute organisation politique est fondée sur la mobilisation d'intérêts particuliers. Elle tend de ce fait à favoriser l'exploitation de certains types de conflits et à en éliminer d'autres. Certaines questions sont soumises au processus politique, d'autres en sont écartées[2].

Le terme «politique» se rapporte donc non seulement aux actes des élus du peuple et des fonctionnaires, mais aussi aux mécanismes par lesquels sont déterminées les questions soumises à ces personnes (et à d'autres), ainsi que les diverses lignes de conduite possibles.

Étant le produit du processus politique au sens large et au sens strict du terme, le droit reflète lui aussi, la plupart du temps, la défense d'intérêts particuliers. Au nombre des objets principaux de la réforme du droit, devrait sans doute figurer, peu importe le domaine considéré, l'examen des choix politiques inscrits dans les textes de loi et règles de procédure.

Le présent document porte, d'une part, sur le processus par lequel sont élaborées les lois et les politiques en matière de protection de

l'environnement et, d'autre part, sur les cadres théoriques qui orientent la définition des objectifs et stratégies dans ce domaine. L'auteur y soutient que, sur ces deux plans, c'est-à-dire tant dans l'élaboration des politiques «manifestes» que dans celle des politiques sous-jacentes en matière d'environnement (pour reprendre le langage de Leiss[3]), certaines questions importantes sont écartées du débat. Les décisions importantes (ou, comme les appellent Bachrach et Baratz, les «non-décisions») sont prises avant même que le débat ne soit engagé devant une législature ou dans une salle d'audience publique[4].

Ces questions ne peuvent évidemment pas être traitées d'une manière exhaustive dans le présent document. Nous avons plutôt brossé un tableau général, en proposant certaines conclusions thématiques générales et des pistes de recherche. Voici le plan de l'étude. Dans le chapitre un, on trouve un survol critique de l'élaboration des politiques en matière de protection de l'environnement au Canada. Les lois actuelles et la répartition des moyens politiques donnent nettement l'avantage à l'une des parties intéressées, soit les sociétés et entreprises qui, par leurs activités, menacent la qualité de l'environnement, sur les personnes qui subissent les risques. Même à cette étape publique, de nombreux conflits sont écartés du processus politique.

Les chapitres deux et trois portent sur la façon dont les diverses mesures possibles sont définies et présentées. On y étudie le rôle et les objectifs des politiques en matière de protection de l'environnement. Le chapitre deux traite de l'appréciation et de l'interprétation des preuves scientifiques en vue de la détermination de l'intérêt public. Nous tentons d'y démontrer que de nombreux jugements de valeur, qui pourraient susciter des discussions politiques s'ils étaient rendus explicites, passent la plupart du temps inaperçus par suite de la façon dont les preuves scientifiques sont abordées.

Le chapitre trois porte sur l'économique. L'économique (et plus particulièrement les concepts d'efficacité et d'optimisation) a pris une importance telle dans la détermination de l'intérêt public en général, que certains auteurs parlent de l'«impérialisme» de la discipline[5], tandis que d'autres soulignent que l'analyse des politiques est presque devenue synonyme de micro-économie appliquée[6]. Pourtant, quand on aborde selon cette perspective les problèmes liés à l'environnement, par exemple, on risque d'en oublier de nombreux aspects importants (et même essentiels, peut-être). Il s'agit d'aspects politiques, au sens premier du terme: pour reprendre sous une autre forme la définition de la politique donnée par Lasswell[7], disons qu'ils ont trait à la question de savoir qui a le droit de faire quoi à qui, et jusqu'à quel point.

Dans le chapitre quatre, on examine brièvement le rôle joué par les grandes sociétés commerciales dans l'élaboration des politiques. Encore

là, il s'agit d'une façon relativement nouvelle de voir les choses. Et pourtant, les actes de ces sociétés, les buts qu'elles poursuivent, sont tout au moins aussi importants, pour la détermination du degré de pollution auquel les Canadiens sont exposés, que ceux des gouvernements chargés de lutter contre cette pollution.

Cette conception de l'entreprise comme institution exerçant un pouvoir politique se rattache à l'un des grands thèmes de la présente étude. La notion de propriété, qui donne à l'entreprise un pouvoir pratiquement absolu au chapitre de l'investissement, selon le critère de la rentabilité maximale, restreint grandement les possibilités d'intervention gouvernementale à l'égard de nombreux types de décisions qui, à l'heure actuelle, relèvent exclusivement du secteur privé. Cette restriction n'est pas formulée d'une façon expresse: elle tient plutôt à la nécessité, pour presque tous les gouvernements, de susciter un climat favorable aux investissements.

Le chapitre cinq présente quelques observations générales découlant de l'analyse contenue dans les chapitres antérieurs. Il ne s'agit pas là de conclusions nouvelles ni fracassantes: dans le prolongement des chapitres précédents, nous y étudions des problèmes et difficultés de nature générale suscités par la réforme du droit et des politiques en matière de protection de l'environnement.

Souvent, dans le texte, nous n'avons pu, faute d'espace, faire une étude approfondie de questions théoriques complexes. Pour cette raison, le document revêt un caractère plus polémique qu'il était prévu à l'origine. Nous avons cependant tenté par tous les moyens de présenter nos thèses d'une manière suffisamment détaillée pour que le lecteur puisse isoler les points sur lesquels il diffère d'opinion. Même s'il conteste la pertinence ou le bien-fondé de nos conclusions, le lecteur pourra ainsi être incité à étudier d'une façon créative les problèmes que pose l'élaboration des politiques en matière de protection de l'environnement.

Remarque sur la terminologie

Dans ce document, le terme «protection de l'environnement» se rapporte à la fois à la pollution de l'environnement, à la santé et la sécurité au travail et aux produits de consommation dangereux, dans la mesure où les questions discutées s'appliquent à tous ces domaines. À certains endroits, lorsque cela s'impose, on parle spécifiquement de la pollution de l'environnement, de la santé et sécurité au travail, et ainsi de suite.

Lorsqu'il s'agit de prendre des mesures propres à assurer la protection de l'environnement, les gouvernements empruntent presque toujours la voie de la réglementation: ils établissent des règles ou des normes appuyées, du moins en théorie, par la menace d'amendes en cas de contravention. Selon de nombreux auteurs, il conviendrait de faire une distinction entre les peines de nature pécuniaire, comme les droits relatifs aux effluents, et la réglementation en soi, parce que le degré immédiat de contrainte n'est pas le même. Cette distinction n'est pas vraiment pertinente dans le présent document. Sauf dans quelques cas où le contexte s'y oppose manifestement, nos observations s'appliquent aussi bien à la réglementation qu'aux autres formes d'interventions gouvernementales appuyées sur des sanctions ou d'autres mesures dissuasives.

Au Canada, la réglementation relative à la protection de l'environnement a été établie, pour la plus grande partie, par les ministères. Aux États-Unis, en revanche, cette tâche est confiée dans une large mesure à des organismes semi-autonomes, tels l'"Environmental Protection Agency" (EPA) et l'"Occupational Safety and Health Administration" (OSHA). Dans le présent document, le terme «organisme» désigne, d'une façon générale, tout organisme public investi de pouvoirs et de responsabilités en matière de réglementation.

CHAPITRE UN

Les aspects politiques de la réglementation

I. La politique de réglementation

Nous entendons ici par «politique de réglementation» tant la forme et le contenu des règlements que la stratégie et le comportement des organismes de réglementation sur le plan de l'application des règlements. À l'échelon provincial comme à l'échelon fédéral, la réglementation en matière de protection de l'environnement est habituellement déterminée par des négociations entre l'organisme concerné et les entreprises ou industries dont les activités sont visées par les mesures proposées. Ces négociations étant habituellement secrètes, les personnes ou groupements qui n'y participent pas peuvent rarement obtenir des renseignements sur les questions discutées, et ignorent même parfois l'existence de négociations[8].

Dans certains cas, les consultations entre l'administration et l'industrie commencent à l'étape de la rédaction du texte de loi. La *Loi sur les contaminants de l'environnement* (1975) représente la pièce maîtresse de la nouvelle législation fédérale relative à l'environnement, adoptée au cours de la dernière décennie[9]. D'après le ministre qui l'a présentée, cette loi instaurait un système permettant «d'être averti tôt» des situations pouvant créer des dangers pour l'environnement[10], et pour son successeur, elle constitue un «instrument capital» pour résoudre le problème des substances toxiques dans l'environnement[11].

Les audiences parlementaires sur ce texte de loi n'ont commencé qu'après des consultations suivies avec l'industrie au sujet d'au moins deux projets préliminaires[12]. C'est pourquoi l'industrie chimique a exprimé sa satisfaction générale à l'égard de cette loi[13], tandis que les groupes intéressés à la protection de l'environnement, tels que l'Association

canadienne du droit de l'environnement, en ont déploré les nombreuses lacunes[14]. En pratique, l'application de ce texte est demeurée restreinte: seules quelques substances ont fait l'objet de règlements, et (sauf peut-être dans un cas) il s'agissait de poisons déjà reconnus au moment de la proclamation de la loi[15]. En 1980, les fonctionnaires du ministère de l'Environnement du Canada chargés de l'application de la loi ont dénoncé de nombreuses lacunes déjà constatées par les environnementalistes cinq années auparavant, et ont réclamé des modifications importantes visant à renforcer le texte de loi[16]. Pourtant, aucune révision n'a encore été annoncée au moment où ces lignes sont écrites (septembre 1983).

Le mécanisme par lequel sont mis au point les règlements pris en vertu de cette loi, de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* et de la *Loi sur les pêcheries* (les principaux textes de la législation fédérale sur l'environnement) est lui aussi très révélateur. La réglementation touchant les industries est habituellement élaborée sur la base des conclusions de groupes de travail ou de comités directeurs formés de représentants de l'industrie concernée et des gouvernements fédéral et provinciaux[17]. Personne d'autre n'y participe. Les groupes de travail adoptent généralement le critère de «la meilleure technique applicable en pratique» pour déterminer les normes souhaitées[18]. Dans un tel système, il est impossible d'imposer par la réglementation l'application de certaines techniques, puisque les arguments de l'industrie au sujet de la possibilité, sur le plan économique, de réduire les émissions de polluants, ne peuvent être contestés par des tiers.

Les consultations du gouvernement fédéral avec l'industrie, au sujet de questions reliées à la protection de l'environnement, ne portent pas que sur des sujets très précis: des rencontres périodiques ont lieu entre les hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement et des organismes comme, par exemple, l'Association des manufacturiers canadiens, l'Association des producteurs de pâtes et papiers, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques et l'Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien (APCEC)[19]. Le chef du service de protection de l'environnement du ministère de l'Environnement avouait en 1980 que «la consultation a généralement lieu entre le Ministère et l'industrie faisant l'objet de la réglementation[20]».

D'après les témoignages devant le Comité spécial du Parlement sur la réforme de la réglementation, en 1980, d'autres ministères du gouvernement fédéral attribuent également un statut particulier aux industries visées par la réglementation. Le sous-ministre adjoint à la Protection de la santé, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, par exemple, a expliqué que le délai fixé par le Ministère pour l'établissement d'un nouveau règlement «est déterminé avant tout par le volume de discussions [avec le secteur privé] indispensables pour en arriver à la

forme finale du règlement envisagé[21]». Par ailleurs, le comité consultatif du ministère de l'Agriculture du Canada sur l'usage des pesticides est notamment formé de représentants de l'industrie, dont la nomination est approuvée par l'Association canadienne des produits chimiques agricoles[22].

Les remarques qui précèdent concernent les politiques de protection de l'environnement à l'échelon fédéral. Tout porte cependant à croire que les organismes provinciaux agissent exactement de la même façon, comme le démontrent des études sur les politiques relatives aux pâtes et papiers et aux fonderies de cuivre et de nickel en Ontario et au Québec[23], une étude approfondie des mécanismes de négociations à huis clos par lesquels les ordonnances énonçant des objectifs de réduction des émissions à l'égard de certaines usines de l'Ontario sont élaborées[24], ainsi que des études à caractère plus général portant sur les lois et la réglementation relatives à l'environnement au Canada[25]. Thompson résume ainsi les mécanismes d'élaboration des politiques en matière d'environnement:

> [TRADUCTION]
> ... *la négociation* constitue l'essence même du processus de réglementation au Canada ... [E]n matière d'environnement, les principes de réglementation ne sont jamais énoncés de manière claire et précise, si ce n'est dans un sens purement symbolique. Les normes font l'objet de négociations incessantes entre les autorités et les entreprises visées, jusqu'au moment où ces dernières décident si elles vont s'y conformer ... Les mécanismes coercitifs sont utilisés dans le seul cas d'un désaccord ultime, et encore, il peut s'agir alors d'une simple étape dans le cours de négociations interminables[26].

Il découle de ces observations et des études citées ci-dessus, que la détermination des objectifs au chapitre de la protection de l'environnement est en pratique indissociable de la fixation de délais pour l'observation des règlements. Ces délais, et en fait les objectifs eux-mêmes, résultent des négociations entre l'industrie et le gouvernement[27]; ils dépendent des rapports de forces entre les deux grands protagonistes. Compte tenu des arguments présentés plus loin dans le présent chapitre (et au chapitre quatre), il n'est pas étonnant que ces délais se caractérisent par des reports considérables[28], l'industrie retardant à maintes reprises le moment de se conformer aux normes.

À l'échelon provincial, on semble également procéder par négociations pour élaborer les normes touchant le milieu de travail. Doern[29] souligne que les directives établies dans les années 1970 au sujet de l'exposition des travailleurs au chlorure de vinyle (en Ontario) et à l'amiante (au Québec) semblaient avoir été dictées par les moyens dont l'industrie déclarait disposer. Sur un plan plus général, l'absence fréquente de normes sanctionnées par la loi à l'égard du milieu de travail signifie que le degré de protection réel des travailleurs est souvent

négocié directement entre les employeurs et les fonctionnaires, c'est-à-dire les administrateurs ou les inspecteurs[30].

En cas de violation des règlements sur l'environnement ou le milieu de travail, les sanctions sont rares et légères. Par exemple, douze actions ont été intentées par le gouvernement fédéral entre 1970 et 1977 contre des entreprises de pâtes et papiers, et le total des amendes n'a atteint que 18 500 $; les dix-sept poursuites intentées par la province de l'Ontario entre 1968 et 1976 ont abouti à des amendes d'un montant total de 86 250 $, dont une somme de 64 000 $ pour une seule poursuite[31]. Or, durant cette période, les contraventions aux normes fixées étaient monnaie courante dans tout le pays[32]. Les mêmes conclusions ressortent d'études sur la santé et la sécurité au travail en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, en Alberta et en Ontario[33]: les poursuites sont peu nombreuses et les sanctions, insignifiantes en regard des économies réalisées par les sociétés qui ne se conforment pas aux règlements.

II. La réglementation et son contexte

En ce qui concerne la protection de l'environnement, Sabatier répartit les organismes de réglementation en trois catégories: les organismes «agressifs», les organismes «prudents» et les organismes «captifs». Ces termes, dont le sens est évident, se rapportent à la nature des objectifs de l'organisme, à sa volonté d'établir et de promulguer des règlements, et enfin à ses politiques de mise en application[34]. Selon les données dont nous disposons, la politique canadienne en matière d'environnement semble être située entre l'attitude «prudente» et l'attitude «captive».

Pour Sabatier, l'attitude d'un organisme de réglementation tient à plusieurs facteurs: le mandat qui lui est confié par la loi, les ressources dont il dispose, et notamment l'importance et la compétence de son personnel, les dispositions de ses dirigeants, le point de vue des «souverains» (les princes politiques) et enfin, l'attitude et les ressources des groupements susceptibles de l'appuyer[35]. Selon cet auteur, c'est ce dernier facteur qui est le plus important à long terme: la force des appuis (ou leur absence) peut avoir une influence déterminante sur les autres facteurs[36]. Keiser a établi une liste très semblable d'éléments pouvant avoir un effet sur les politiques de réglementation; certains des exemples qu'il cite, tout au moins, semblent confirmer combien l'appui de groupements puissants est important lorsque l'on veut établir une

réglementation efficace[37]. Sous réserve de quelques modifications découlant de distinctions entre les systèmes politiques américain et canadien, ces listes de facteurs forment le cadre théorique du reste de ce chapitre.

A. Le cadre législatif

Au Canada, la plus grande partie des politiques en matière de protection de l'environnement est établie en vertu de textes législatifs conférant à l'organisme compétent le pouvoir de réglementer certains types d'activités[38]. Il est rare que le texte de loi énonce d'une façon détaillée les critères devant régir l'établissement des règlements; de plus, il ne fixe presque jamais de délai pour la réalisation d'objectifs précis. De la même façon, on y exige rarement l'établissement (ou l'application) de règlements dans des circonstances spécifiques. Même en cas de danger imminent pour la santé humaine, l'organisme n'est normalement pas tenu d'établir des règlements, mais y est seulement autorisé[39].

La prédilection manifestée par le législateur pour les textes de loi à caractère très général est souvent attribuée au nombre et à la complexité des problèmes auxquels la société doit actuellement faire face. De nombreux problèmes fondamentaux nécessitent l'intervention d'organismes publics, dont le rôle est de plus en plus important[40]. Cette façon de légiférer entraîne toutefois l'attribution de pouvoirs discrétionnaires importants aux fonctionnaires, ainsi qu'au ministre et au cabinet dont ils relèvent.

Paradoxalement, l'ampleur des pouvoirs discrétionnaires conférés est parfois accrue par le caractère très général des infractions définies dans les lois sur l'environnement: on pourrait en effet conclure parfois à une interdiction presque absolue des émissions, quels que soient le lieu, la substance ou le moment[41]. Une telle situation non seulement autorise mais oblige les organismes concernés à décider eux-mêmes de l'importance de certains risques de pollution[42].

Si les textes de loi confèrent à certains égards des pouvoirs discrétionnaires illimités, ils viennent par ailleurs limiter grandement le choix des mesures possibles. Prenons le cas de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*: avant même de pouvoir exiger de l'industrie qu'elle leur fournisse des renseignements ou fasse des expériences sur des produits chimiques pour décider d'éventuels effets toxiques, le ministre de l'Environnement ainsi que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social doivent avoir «des motifs de croire» que «la santé ou l'environnement» sont menacés[43]. Et lorsqu'il s'agit d'établir des règlements, les exigences sont encore plus grandes: les ministres

doivent être convaincus de l'existence d'un danger actuel ou futur, et que ce danger «ne sera pas éliminé par des mesures prises ou projetées en application de quelque autre loi[44]». On retrouve des dispositions semblables dans la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* ainsi que dans de nombreuses lois provinciales[45].

Il ne s'agit pas là de simples détails de procédure. L'industrie peut — et d'ailleurs, elle le fait — recourir à de telles dispositions pour faire annuler des règlements par les tribunaux[46]. Ces exigences incitent les fonctionnaires à la prudence[47] et d'une façon générale, elles peuvent tendre à faire naître, dans un organisme public, un certain préjugé favorable à l'industrie. Ce risque ne peut être supprimé que si l'organisme s'engage résolument à faire clarifier les limites de son pouvoir de réglementation par des causes types (et dispose des ressources et effectifs nécessaires à cette fin). Cela se voit très rarement au Canada, et peut-être même jamais.

Si les lois créent certaines contraintes, il y a en revanche des cas où les pouvoirs existants ne sont pas utilisés. Parfois, des dispositions contenues dans d'autres parties du texte de loi imposent un lourd fardeau de preuve aux organismes de réglementation, s'ils veulent prendre quelque mesure que ce soit. Ainsi, le pouvoir d'ordonner la tenue d'expériences sur de nouveaux produits chimiques, conféré par la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, n'a jamais été utilisé (du moins pas avant mars 1981), sans doute à cause des dispositions de la loi exigeant l'existence d'un danger pour la santé ou l'environnement[48]. Dans d'autres cas, les raisons peuvent être difficiles à comprendre. Par exemple, la réduction des émissions de bioxyde de soufre pourrait sembler parfaitement justifiée en vertu de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, à cause de leurs effets sur la santé et de leur contribution au problème interprovincial et international des précipitations acides; il pourrait également être opportun de désigner unilatéralement des zones de gestion qualitative des eaux, en vertu de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* (laquelle permet au gouvernement fédéral de percevoir des droits pour les effluents)[49]. Les politiciens et les fonctionnaires doivent cependant chercher à atteindre un certain équilibre entre les gains pouvant résulter de telles mesures sur le plan de la qualité de l'environnement, et l'augmentation proportionnelle des tensions entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces.

B. Les ressources des organismes de réglementation

Les ressources limitées des organismes de réglementation restreignent leur capacité d'obtenir et d'organiser les renseignements pertinents.

De nombreuses études sur la santé et la sécurité au travail ont permis de constater que les équipes d'inspecteurs sont nettement insuffisantes par rapport au nombre de lieux de travail à visiter[50]. Lors de l'examen, en comité parlementaire, de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, le ministre de l'époque a mentionné que le gouvernement avait rejeté l'idée d'étudier, avant leur mise en marché, tous les nouveaux produits chimiques, à cause du «très grand nombre d'experts hautement spécialisés» que cela nécessiterait[51]. Et la Direction de la sécurité des produits, au ministère de la Consommation et des Corporations, disposait en 1979-1980 d'un budget total d'un peu moins de 2,5 millions de dollars pour étudier tous les produits de consommation susceptibles de présenter des dangers: ses possibilités de recherche et d'enquête en souffrent manifestement beaucoup[52].

Par la nature même de leurs activités, les industries et entreprises qui sont à l'origine des risques reliés à l'environnement disposent des données les plus complètes sur les caractéristiques des produits et de leur traitement, les techniques permettant de réduire les émissions et leur coût, les volumes de production et d'émission, et sur nombre d'autres variables[53]. Les organismes publics, en revanche, disposent comme nous venons de le voir de ressources limitées par suite de l'insuffisance manifeste des crédits. En outre, les textes de loi peuvent accroître ou restreindre leurs moyens, indépendamment des crédits affectés, en leur donnant (ou en leur retirant) le pouvoir de demander certains renseignements à l'industrie. L'organisme dont les moyens sont limités, que ce soit pour des raisons financières ou par un texte de loi, doit s'en remettre dans une très large mesure aux données fournies par l'industrie. Pour cette raison, les organismes de réglementation peuvent s'opposer à ce que la loi ou les règlements permettent l'accès à de tels renseignements, par crainte de «brise[r] le rapport avec l'industrie qui [les] a bien servi[s] dans le domaine technique[54]». Et à l'étape de l'application des règlements, l'insuffisance des ressources peut forcer un organisme à s'en remettre à la bonne volonté des entreprises visées.

On a pu constater en 1977 à quel point il est important d'attribuer aux organismes des ressources suffisantes pour leur permettre de vérifier les données fournies par l'industrie. Des enquêteurs américains ont découvert (presque par hasard) que les expériences effectuées par les laboratoires IBT, qui servaient de critère pour l'approbation, par des organismes de réglementation, de plus de cent pesticides aux États-Unis et au Canada, étaient sans valeur, à cause du manque de rigueur, et même parfois, de tromperies manifestes[55]. Toutefois, le refus, de la part du gouvernement fédéral, de fournir les crédits nécessaires, a fait échouer, à la fin des années 1970, le projet d'établissement d'un laboratoire national sur la toxicologie au Canada, qui aurait donné aux organismes de réglementation de meilleures possibilités sur le plan des expériences et de la vérification[56].

L'insuffisance des crédits peut également avoir un effet plus sournois sur les lignes de conduite des organismes publics. Dans le cas, en particulier, où l'on a affaire à une puissante société commerciale, l'obtention de preuves suffisantes pour justifier des poursuites risque d'exiger un travail considérable de la part du personnel scientifique et juridique de l'organisme. Et pourtant:

> [TRADUCTION]
> ... il est tellement avantageux, pour les sociétés, de retarder le moment où elles se conforment aux exigences des règlements, étant donné les coûts que cela implique, qu'elles ne sont pas portées à s'y conformer volontairement, et l'organisme de réglementation risque d'être aux prises non pas avec une poignée de contrevenants qu'il serait facile de mettre au pas, mais avec un refus tacite, de la part de larges secteurs de l'industrie, de se conformer aux règlements[27].

Ainsi, même les organismes caractérisés par leur combativité peuvent parfois être forcés par l'insuffisance de leurs ressources d'adopter une stratégie où la négociation joue un rôle important, et d'infliger des sanctions dont la sévérité et la fréquence sont inversement proportionnelles à l'importance et aux moyens financiers de la société commerciale en faute.

Les ressources attribuées aux organismes ainsi que les dispositions de la loi dont découle leur compétence sont fonction des grandes priorités du gouvernement. Si l'obtention de certains types de renseignements ou de certains pouvoirs était tenue pour une priorité suffisante, les crédits ou les modifications requis ne tarderaient pas à être votés. Il convient donc d'interpréter certaines restrictions légales et la plupart des restrictions financières de la façon suivante: *en regard des autres priorités relatives aux crédits ou à la législation* (cette partie de la phrase a une importance cruciale), les mesures en question ne sont pas suffisamment importantes, aux yeux du gouvernement, pour justifier leur inclusion sur le calendrier législatif, une augmentation générale des dépenses ou encore, une diminution des crédits affectés à d'autres secteurs.

C. Le contexte politique et administratif

Le bien-fondé de cette affirmation découle d'un aspect fondamental du régime parlementaire, dont un ancien ministre fédéral de l'Environnement a donné une excellente description:

> [TRADUCTION]
> Dans notre régime parlementaire, le premier ministre appuyé par une majorité dispose d'un pouvoir immense ... [E]n 1688, nous avons troqué le droit divin

des souverains pour le droit divin d'un premier ministre appuyé par une majorité pendant une période de cinq ans ...

Donc, lorsqu'un gouvernement disposant de la majorité parlementaire ne prend aucune mesure, c'est manifestement parce qu'il ne veut pas agir. Car s'il veut agir, cela est relativement facile[38].

Le gouvernement s'est souvent prévalu de ses pouvoirs pour restreindre directement le degré de protection de l'environnement: annulation, par un texte de loi, d'injonctions contre des industries polluantes et des usines de traitement des eaux usées en Ontario[39]; suppression, par un texte de loi, de la possibilité d'invoquer les droits de riverain contre des pollueurs en Nouvelle-Écosse[40]; enfin, érosion progressive de l'indépendance de l'"Environment Council" de l'Alberta[41].

Il s'agit là de cas extrêmes. Il faut surtout souligner que les priorités politiques du gouvernement ont tendance à influer sur le processus de réglementation, que ce soit d'une façon expresse ou non. Même des organismes de réglementation en apparence indépendants, tels que l'Office national de l'énergie ou le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, sont soumis au contrôle des ministres ou du Cabinet de diverses manières: modifications possibles au mandat prévu par la loi; nomination de membres ou de commissaires; directives officielles ou non; décision du Cabinet à l'égard d'appels relatifs à des décisions de l'organisme; mesures prises par d'autres ministères ou organismes, par exemple subventions ou avantages fiscaux, qui ont une incidence sur le comportement de l'industrie; enfin, décisions liées au budget de l'organisme[42].

Au Canada, la réglementation en matière d'environnement relève non pas d'organismes «autonomes», mais bien, à quelques exceptions près, de certains ministères. Ces derniers sont soumis à la plupart des contrôles exercés sur les organismes semi-autonomes, et subissent également d'autres entraves. L'élaboration et les motifs des décisions, dans les ministères, peuvent demeurer secrets (et le restent effectivement): seules les décisions finales sont rendues publiques[43]. La plupart sans doute des fonctionnaires jouant un rôle dans l'élaboration des politiques relatives à l'environnement souhaitent sincèrement améliorer les choses dans ce domaine. Toutefois, ils doivent affronter de nombreux obstacles sur le plan des politiques et de la procédure, sans qu'il leur soit possible, la plupart du temps, de faire appel à l'appui du public. La protection de l'environnement, en tant qu'objectif politique, est sans doute désavantagée en cas de conflit interministériel. Dans le meilleur des cas, les ministres et fonctionnaires des autres ministères peuvent estimer que cette préoccupation devrait passer au second plan, compte tenu de la disponibilité des fonds publics et des autres projets législatifs. En outre, les ministères chargés de promouvoir l'industrie, le développement

régional ou l'exploitation des ressources naturelles considèrent souvent la protection de l'environnement comme une préoccupation étrangère ou même opposée à leurs principaux objectifs, de même qu'à ceux des secteurs qu'ils cherchent à défendre.

À l'échelon fédéral, ces considérations ont beaucoup d'importance puisque les principaux nouveaux programmes ou les dépenses supplémentaires doivent être approuvés par le Conseil du Trésor ou par les comités des enveloppes du Cabinet, ou encore par les deux[64]. La plupart des règlements, même s'ils résultent de consultations suivies avec l'industrie, doivent être approuvés par le Cabinet, et il ne s'agit pas toujours d'une simple formalité[65]. En ce qui concerne l'échelon provincial, prenons l'exemple de l'Ontario: la plupart des politiques proposées, et notamment les textes de loi et les règlements, doivent être approuvés par le Cabinet, qui apprécie, entre autres choses, l'effet des propositions sur les investissements, la formation de nouvelles entreprises et «le moindre encouragement au travail[!][66]». Les ordonnances qui peuvent prêter à controverse sur le plan politique, bien que n'étant pas de véritables règlements, doivent aussi parfois être approuvées par le ministère, ou même le Cabinet[67].

Au niveau fédéral, tout au moins, les mesures de réglementation doivent en outre être approuvées à plusieurs échelons de l'Administration[68]. Dans certains cas, il s'agit de procédures visant à s'assurer que les règlements ont la forme requise et sont bien valides au regard de la loi. Cependant, des dispositions semblables à celles de la *Loi sur les contaminants de l'environnement* ou de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, qui obligent le ministre responsable à prouver l'existence de dangers, peuvent permettre à certains autres secteurs de la fonction publique poursuivant des objectifs différents, de réclamer que les mesures proposées soient étayées par des arguments irréfutables, sous le prétexte de veiller à l'observation de la loi.

Depuis 1978, les règlements fédéraux importants en matière de santé, de sécurité et d'équité doivent être accompagnés de la préparation et de la publication, pour commentaires, d'une analyse de l'impact socio-économique (AISE) conforme aux directives du Conseil du Trésor[69]. Certaines lois fédérales et provinciales autorisent de plus à interjeter appel d'un règlement pour suspendre sa mise en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été examiné par un conseil de révision ou un organisme de même nature[70].

Les hauts fonctionnaires responsables de la réglementation doivent s'inspirer des priorités politiques du gouvernement. Parfois, les limites sont implicites: le sous-ministre «doit tenir compte de la réalité politique et prendre soin de ne pas mettre son supérieur dans le pétrin[71]»; ou alors, elles peuvent être parfaitement explicites. Ainsi, en 1982, le bureau du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social demandait à ses

fonctionnaires supérieurs de faire approuver au préalable tous les documents devant être rendus publics (même les ouvrages d'un caractère technique). Cette approbation était précédée de nombreuses autres, dans une procédure complexe à laquelle prenaient part [TRADUCTION] «le sous-ministre adjoint, le sous-ministre, le ministre et parfois, le directeur de l'information[72]». Voici, suivant le bureau du ministre, pourquoi avait été instauré ce mécanisme d'approbation:

> [TRADUCTION]
> À plusieurs reprises, le Ministre a été mis dans l'embarras lorsque des personnes n'appartenant pas au Ministère lui ont présenté des données communiquées par des employés de ce dernier ... [P]ar suite de plusieurs expériences malheureuses, il faut maintenant obtenir l'approbation du Ministre avant de diffuser des renseignements de nature publique ...[73]

La protection de l'environnement concerne d'une manière générale plusieurs ministères et organismes, à l'échelon provincial et fédéral, dont les objectifs et les priorités sont souvent divergents[74]. Au ministère de l'Environnement du Canada, on considère que les organismes provinciaux adoptent trop facilement le point de vue de l'industrie lorsqu'il s'agit de négocier des délais[75]. Mais d'un autre côté, la "International Nickel Company" a reçu une aide financière du gouvernement fédéral pour investir de fortes sommes dans des installations off-shore, bien qu'elle eût omis de se conformer aux exigences de l'Ontario en matière de pollution[76]; et "Reed Paper Ltd.", qui avait également omis de se conformer à ces exigences, a reçu plusieurs millions de dollars sous forme de subventions fédérales consenties par le ministère de l'Expansion économique régionale[77].

Certains de ces conflits découlent des rôles contradictoires confiés à l'État, qui doit en effet d'une part promouvoir l'industrie et d'autre part la réglementer. D'autres conflits sont de nature plus superficielle. Il importe cependant d'en tenir compte lorsque l'on étudie les difficultés posées par l'élaboration de politiques en matière de protection de l'environnement; d'autant plus que souvent, en pratique, un ministère (ou un palier de gouvernement) ne peut s'opposer efficacement aux effets des politiques des autres ministères.

D. La réglementation et les forces en présence: comment les dés sont pipés

1. La répartition des coûts et des avantages

Souvent, un nombre très important de citoyens peuvent tirer profit d'un règlement sur la protection de l'environnement, par exemple une

norme sur la quantité maximale de plomb pouvant être contenue dans l'essence. Au niveau individuel, cependant, l'avantage sera très mince, certainement pas suffisant, de toute façon, pour inciter un citoyen à consacrer beaucoup de temps et d'argent pour appuyer la mise en vigueur du règlement. Ou encore, l'avantage peut être considérable (par exemple, avoir une longévité accrue, éviter les risques de douleur, de souffrance ou de lésions neurologiques pour soi-même ou les personnes à sa charge) mais il peut être impossible, pour les personnes risquant d'être touchées, de prédire *qui*, parmi eux, bénéficiera du règlement, ou encore l'importance précise de ce bénéfice. En outre, certains bénéfices ne pourront être ressentis que par les générations futures, ce qui complique encore les choses.

À l'inverse, les coûts entraînés par le règlement sur la protection de l'environnement sont supportés, du moins à l'origine, par des groupes relativement riches et bien organisés, à savoir les entreprises ou les industries tenues d'investir dans la réduction de la pollution, de trouver de nouveaux produits chimiques moins toxiques, ou enfin, de repenser certains produits. Ces entreprises ont donc intérêt, par souci de rentabilité, à consacrer beaucoup de temps, d'efforts et d'argent à la lutte contre de telles politiques[78].

Il faut également parler, bien sûr, de la disparité des ressources entre les grandes sociétés commerciales et les citoyens susceptibles d'être exposés à des risques de cette nature[79]. L'industrie demeurerait donc dans une situation privilégiée, même si ces citoyens touchés par la pollution souhaitaient «irrationnellement» tenter d'intervenir pour assurer leur protection.

Dans un tel contexte, comme le souligne Wilson, [TRADUCTION] «il peut même apparaître stupéfiant que l'on adopte parfois des textes de loi de cette nature[80]». Pour lui et pour d'autres auteurs américains[81], l'adoption de lois de ce type, au cours des deux dernières décennies, est due à l'apparition de certains promoteurs d'idées politiques, tels que Ralph Nader et certains de ses associés, de journalistes qui se spécialisent dans le domaine de la protection de l'environnement et enfin, de législateurs intéressés à la santé et la sécurité. [TRADUCTION] «Le promoteur est le mandataire de groupements qui ne participent pas directement au processus législatif[82]». Le système politique canadien, où l'accent est mis sur la solidarité partisane, où les décisions sont prises à huis clos et où l'on ne recourt pas souvent au jeu des coalitions à l'étape législative, fait probablement une place moindre aux groupes de pression que le système américain. D'une manière plus générale, on peut réussir à mettre en branle un mouvement visant à l'établissement de textes réglementaires, mais il est beaucoup plus difficile de le maintenir et d'en assurer l'efficacité, sans l'appui d'une base disposant de moyens plus importants et plus solides que ce n'est généralement le cas chez les groupements de citoyens, dont les succès sont souvent éphémères.

2. L'information et la participation

La première condition de l'accès au processus de prise de décision consiste sans doute dans l'accès à l'information[83], ce qu'illustre de façon concise et quelque peu humoristique Sabatier:

> [TRADUCTION]
> Un citoyen en colère qui se plaint d'émissions provenant d'une aciérie locale pourra se voir répondre: «Oui, c'est malheureux, mais la société emploie un précipitateur qui réduit de 90 pour cent les émissions». Le citoyen sera démuni, à moins de pouvoir répondre: «90 pour cent, ce n'est pas assez; d'après *Chemical Engineering News* (*sic*), on trouve sur le marché des précipitateurs dotés d'une efficacité de 98 pour cent, et c'est votre rôle de voir à ce qu'ils en installent un[84]».

Dans un tel cas, le citoyen sait au moins qu'un problème existe. Mais ce qu'il peut ne pas savoir, ce sont la composition chimique réelle des émissions, leurs effets possibles sur la santé, l'efficacité des mesures de contrôle qui ont déjà été prises, les catégories d'émissions à l'égard desquelles aucune mesure de contrôle n'est appliquée ou envisagée, les mesures prises dans le passé par l'entreprise pour réduire la pollution, les estimations du gouvernement, de l'industrie ou d'experts quant au coût d'une réduction des émissions et, enfin, les raisons invoquées par l'industrie pour exiger (ou par le gouvernement, pour permettre) l'assouplissement des exigences imposées au préalable.

Les arguments militant en faveur de la liberté d'information dans le domaine de la protection de l'environnement ont été formulés d'une manière très approfondie ailleurs[85]; il n'est donc pas nécessaire de les répéter ici. En général, peu de textes de loi, au Canada, donnent droit à l'accès à l'information. De ce fait, l'accès à ce moyen essentiel dépend dans une large mesure de la bonne volonté du personnel des organismes de réglementation[86]. Cela signifie également que souvent, les personnes ou les groupes risquant d'être touchés par la pollution se voient refuser l'accès aux types de renseignements dont nous avons parlé aux paragraphes précédents[87].

Même une décision imminente, susceptible d'avoir des effets catastrophiques, n'a pas à être divulguée. Par exemple, aucune annonce n'a précédé la publication, en 1979, de règlements fédéraux autorisant les mines AMAX à déverser chaque jour 10 800 tonnes de résidus métalliques lourds contaminés dans le bras de mer Alice, et les autochtones nishga du nord de la Colombie-Britannique affirment ne pas avoir été avisés de cette décision[88]. Pourtant, ce déversement risquait d'avoir un effet très important sur leur santé et leurs moyens de subsistance, sans parler de l'effet à long terme sur l'environnement régional.

L'industrie, notamment l'industrie chimique, s'oppose fortement à la publication de la plupart des données qu'elle fournit au gouvernement, y

compris les données sur des essais de nature toxicologique. On allègue le caractère privé et confidentiel de ces données et l'on demande à être consulté avant toute divulgation[89]. À l'échelon fédéral tout au moins, le gouvernement semble avoir accepté assez facilement cet argument. Un projet de directive du ministère de l'Environnement du Canada sur la divulgation de données commerciales, qui avait été préparé avant que la *Loi sur l'accès à l'information* ne rende cette mesure inutile, prévoyait certaines procédures permettant la consultation des données présentées par les entreprises. Toutefois, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques s'est opposée fortement à ce projet[90]. D'autres ministères ont pour principe de garder confidentiels tous les renseignements ainsi désignés par les entreprises[91]. En pratique, les directives du ministère de l'Environnement n'auraient sans doute pas eu préséance sur les dispositions de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, qui favorise davantage la confidentialité des secrets commerciaux[92]. En outre, la *Loi sur l'accès à l'information* interdit elle-même de façon spécifique, sauf dans certains cas, la divulgation des secrets commerciaux, des données scientifiques ou techniques confidentielles et des renseignements «dont la divulgation risquerait vraisemblablement ... de nuire à [la] compétitivité [d'un tiers][93]».

En 1976, Lucas en venait à la conclusion, après une étude approfondie des règlements canadiens sur l'environnement, que [TRADUCTION] «seuls quelques textes donnent clairement aux citoyens canadiens le droit de prendre part aux décisions en matière d'environnement. Lorsque les citoyens se voient donner l'occasion d'y participer, c'est d'une façon restreinte, formaliste et dans une large mesure inefficace[94]». En se fondant sur les travaux de Lucas et des études plus récentes sur la question[95], on peut faire les observations générales suivantes, étant entendu toutefois qu'ils ne s'agit pas, dans la plupart des cas, de règles absolues.

Il est pratiquement impossible pour quiconque, mis à part les organismes de réglementation, de provoquer l'élaboration de nouveaux règlements ou de nouveaux outils permettant d'assurer la protection de l'environnement.

Certaines lois prévoient, en apparence, une participation plus large (par exemple, par la préparation d'études de l'impact sur l'environnement, ou la tenue d'audiences publiques); en pratique, cependant, l'Administration invoque souvent son pouvoir discrétionnaire pour contourner, sans appel possible, de telles dispositions, lorsqu'elle souhaite soustraire à l'examen public des projets importants sur le plan politique ou controversés. À titre d'exemple, on cite souvent le cas du *Environmental Assessment Act* de l'Ontario, dont les dispositions ont été très peu employées[96].

Lorsque la loi prévoit la tenue d'audiences publiques, la présentation de preuves et l'interrogatoire de témoins, ces mécanismes ont une influence très restreinte: les recommandations et les conclusions des comités peuvent être ignorées ou rejetées par les ministres, par le Cabinet. Souvent, les audiences publiques ont un caractère expressément consultatif: c'est le cas du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) visant les nouveaux projets financés par le gouvernement fédéral[97], et de toutes les enquêtes ad hoc instituées pour étudier diverses questions liées à l'environnement[98]. Si de tels mécanismes peuvent avoir un impact quelconque, celui-ci dépend sans doute de la publicité qu'ils entraînent, de considérations politiques extérieures et enfin, de la capacité des groupes de pression de mettre à contribution à la fois les témoignages rendus devant les comités d'enquête et les conclusions de ces derniers[99].

On peut toutefois penser que les enquêtes publiques jouent un rôle de légitimation important: si elles ne permettent pas une véritable participation et consultation du public, la forme est cependant présente. En revanche, le mécanisme par lequel sont véritablement déterminés la forme et le contenu des textes réglementaires et leur application relève en principe [TRADUCTION] «entièrement du domaine de compétence de l'organisme, qui n'est aucunement tenu de faire connaître ses décisions ou de permettre la participation du public[100]». En outre, les organismes ne sont nullement tenus de permettre aux tiers d'examiner les données sur lesquelles repose une décision. À titre d'exemple, mentionnons que des fonctionnaires fédéraux ont refusé la divulgation de toute donnée de nature toxicologique sur les pesticides approuvés par suite d'essais IBT invalides, en faisant valoir que les données étaient confidentielles et que le gouvernement pourrait être poursuivi s'il les rendait publiques[101]. Ils ont également refusé de divulguer les données sur les impacts économiques justifiant, selon eux, leur décision de laisser sur le marché la presque totalité des pesticides suspects, en attendant l'évaluation des résultats des essais ou de nouveaux essais[102]. Dans les deux cas, il n'y avait aucun moyen de faire réviser la décision.

Parfois, les dispositions qui, dans une loi, permettent l'étude d'une mesure proposée constituent simplement un outil de négociation supplémentaire pour l'industrie. Ainsi, le *Environmental Protection Act* de l'Ontario permet aux pollueurs de soumettre les dispositions d'une ordonnance de contrôle à un comité d'appel, ce qui suspend l'application de l'ordonnance jusqu'à la décision de ce comité, tandis que les personnes souhaitant le renforcement de l'ordonnance se voient privées de ce droit[103]. De la même façon, ceux qui s'opposent à un règlement pris en vertu de la *Loi sur les contaminants de l'environnement* peuvent provoquer la réunion d'un comité de révision, ce qui suspend toute action réglementaire jusqu'à la fin de la révision. Si, malgré les négociations, la réglementation proposée ne correspond pas aux priorités et aux projets de

l'industrie, celle-ci demeure donc en mesure de retarder son application, avec les coûts que cela implique[104].

Par ailleurs, l'existence de mécanismes relativement ouverts et permettant la participation du public n'entraîne pas nécessairement l'adoption d'une politique de réglementation rigoureuse. Par exemple, si les commentateurs ont généralement accueilli avec satisfaction les dispositions de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de l'Ontario prévoyant la participation du public, un nombre très restreint de normes ayant force de loi, à l'égard de l'exposition à certaines substances, ont été promulguées depuis son adoption[105]. Cette situation est peut-être due à la difficulté de faire aboutir des propositions de règlements: habituellement, en effet, ceux qui ne participent pas au gouvernement peuvent seulement réagir aux initiatives gouvernementales, sans être réellement en mesure d'accélérer l'élaboration de règlements. L'incidence limitée de la participation du public découle sans doute aussi de l'énorme supériorité de l'industrie au chapitre des moyens financiers et de l'organisation.

3. L'influence de l'industrie: les moyens financiers et l'organisation

De nombreux ministères se font les défenseurs de certains intérêts, par exemple ceux de l'industrie agricole ou minière, simplement par suite des rapports qu'ils entretiennent avec elle. Ainsi, les entreprises industrielles jouent un grand rôle dans le succès des politiques élaborées par les ministères concernés. La même chose se produit dans le cas des associations de constructeurs routiers, à l'égard des ministères des travaux publics, et aussi dans le cas des médecins et de l'industrie pharmaceutique, à l'égard des ministères de la santé[106]. De plus, ces organismes et leurs membres ont souvent à leur disposition des renseignements essentiels. Pour cette raison, ils sont écoutés bien plus souvent et bien plus attentivement que les groupements n'entretenant pas de relations habituelles avec les ministères[107].

Par ailleurs, les ministères chargés d'assurer la qualité de l'environnement doivent surveiller les activités quotidiennes des sociétés commerciales qui peuvent être à l'origine de la pollution. Ces ministères et les organismes à vocation semblable peuvent établir des liens avec les groupements de citoyens intéressés à la question. Mais ces groupements, contrairement aux industries visées, n'ont pas une influence directe ni importante sur le succès ou l'échec des politiques adoptées. Les ministères doivent habituellement avoir des contacts avec l'industrie, pour s'assurer que les règlements sont observés; ils comptent souvent sur elle pour effectuer les essais nécessaires, et doivent obtenir d'elle les renseignements requis.

Cet état de choses explique sans doute pourquoi le ministère de l'Environnement du Canada semble avoir des rapports moins habituels et directs avec les groupements écologistes qu'avec les associations industrielles[108]. C'est peut-être aussi pour cela, dans une certaine mesure, que les organismes publics semblent hésiter à donner un caractère public au processus de décision, à diffuser l'information. On craint que de telles mesures viennent nuire aux rapports avec l'industrie, qui, s'ils ne sont pas cordiaux, assurent au moins une certaine coopération de sa part[109].

Un autre facteur explique la situation privilégiée de l'industrie à l'égard de la prise de décision: il s'agit des moyens financiers considérables dont disposent les entreprises[110]. D'après une étude récente, les dix principales associations de l'industrie chimique au Canada ont un personnel moyen de 7,25 employés et un budget annuel moyen de plus de 350 000 $. De toute évidence, certaines associations disposent de moyens encore plus importants. Les sociétés membres peuvent également prêter leur personnel pour certaines activités des associations; il s'agit là d'une contribution financière importante qui ne figure jamais dans le budget des associations[111].

Les entreprises jouissent également, en général, de nombreux points d'accès et ont des représentants en divers endroits. Selon l'étude déjà mentionnée, les grandes sociétés fabriquant des produits chimiques, comme Dow et Esso, sont non seulement membres de plusieurs associations industrielles, mais sont souvent représentées à leur conseil d'administration[112]. Par leur nature même, les associations industrielles expriment les préoccupations de leurs membres non seulement au chapitre des politiques liées à l'environnement, mais dans bien d'autres domaines. Elles entretiennent des rapports suivis avec de nombreux ministères, y compris les ministères à vocation économique qui, au sein du gouvernement, peuvent carrément s'opposer à l'intensification de la lutte contre la pollution.

La disparité des moyens dont disposent habituellement les partisans et les adversaires de la protection de l'environnement a une incidence toute particulière lorsque l'on sait que souvent, des changements de politique importants, sur le plan symbolique, comme par exemple l'adoption d'un nouveau texte de loi ou la création de nouveaux ministères ou services, ne sont pas suivis par les changements substanciels (au chapitre de la réglementation, de l'application, des crédits, etc.) auxquels on était en droit de s'attendre[113].

[TRADUCTION]
Selon la théorie des textes de loi symboliques ("theory of symbolic legislation"), il faut généralement s'attendre, en matière d'environnement, à des textes de loi «sévères» pour satisfaire les groupes écologistes et le grand public, et à une application laxiste, avec des exceptions nombreuses et

complexes, pour répondre aux attentes de ceux-là même qui sont à la source de la pollution[114].

Veiller à ce que l'adoption d'un texte de loi en apparence sévère soit suivie de recherches sérieuses, ainsi que d'une réglementation et d'une application appropriées, exige beaucoup de temps et d'efforts. S'ils ne disposent pas de ressources et d'une organisation tout au moins comparables à celles dont jouissent les associations d'entreprises, les partisans de la protection de l'environnement (même regroupés) auront beaucoup de mal à faire en sorte que les politiques, dans leur application, répondent aux promesses du texte de loi.

Cette dichotomie entre les politiques symboliques et les véritables politiques explique pourquoi, dans le présent document, nous ne nous attarderons pas sur le rôle des promoteurs d'action sociale. Car si ces derniers, si marquants soient-ils, (ou, d'ailleurs, les organismes de réglementation eux-mêmes[115]) sont incapables de donner aux groupements qui les appuient des moyens suffisants pour surveiller de près l'application des règlements, ils ne pourront réussir à produire des changements à long terme dans les politiques gouvernementales.

Que les groupes de pression dits «d'intérêt public» aient besoin d'une aide financière pour remplir un tel rôle, ou même pour préparer des interventions efficaces aux audiences publiques, est un principe largement admis au Canada[116]. Selon le Conseil économique,

> [p]our que soient menées à bien les réformes conçues pour améliorer l'équité, la légitimité, l'imputabilité et le caractère ouvert de la réglementation, les gouvernements doivent aussi prendre des mesures pour assurer que les groupes d'individus intéressés puissent participer au processus sur une base raisonnablement égale ... Le financement des «groupes de pression dits d'intérêt public» doit être considéré comme une partie essentielle de la réforme de la réglementation[117].

De telles propositions ont suscité de vives résistances de la part des entreprises[118]. Le Conseil du Trésor refuse de fournir des fonds «aveuglément»[119], et les spécialistes se demandent par quels mécanismes il serait possible d'amener les groupements à rendre compte de l'utilisation des fonds[120]. Le gouvernement ontarien, par ailleurs, a financé sans poser de condition la participation de grandes entreprises d'élimination des déchets à des audiences sur l'impact écologique de leurs propositions, tout en refusant d'aider les adversaires du projet[121]. Sur un plan plus général, il faut souligner l'aspect fiscal: les entreprises pouvant déduire les frais engagés pour leur participation à de telles audiences, elles reçoivent donc, pratiquement, une subvention qui (au taux d'imposition maximum pour les sociétés) équivaut à environ la moitié de ces dépenses[122].

Aucun contrôle ne s'exerce à l'égard de telles subventions. Il est impossible de demander des comptes, et les bénéficiaires ne sont pas tenus de prouver leur sérieux. Et pourtant, on continue à verser des subventions, année après année, même dans un contexte de compressions budgétaires. Dans notre système politico-économique, les objectifs poursuivis par les entreprises semblent être les seuls qui puissent être considérés comme assez valables pour justifier l'abandon des contrôles sur l'utilisation des fonds publics.

4. L'influence de l'industrie: le contexte général

Il importe, pour comprendre les mécanismes du processus de réglementation, de tenir compte du parti pris de la loi à l'égard de l'industrie, de même que de la supériorité de cette dernière sur les plans du financement et de l'organisation. Cependant, comme le montre l'exemple qui vient d'être donné, ces facteurs ne suffisent pas à expliquer pourquoi les gouvernements donnent toujours une importance très grande aux priorités de l'entreprise[123].

L'une des fonctions essentielles des gouvernements, dans les sociétés industrielles, consiste dans la promotion de la croissance économique, dans laquelle on voit l'outil permettant d'accroître le bien-être des citoyens. Si cet objectif n'est pas atteint, les inégalités dans la répartition des richesses risquent de susciter des conflits, et le gouvernement disposera de moins d'argent pour financer d'autres programmes, tel le versement de prestations aux citoyens, qui jouent un rôle essentiel dans la conception moderne de l'État[124].

Dans un tel contexte, l'entreprise, qui a notamment le rôle d'investir des capitaux de la façon qu'elle juge appropriée, se trouve forcément dans une situation très favorable à l'égard de toute une gamme de décisions gouvernementales[125]. Les diverses manifestations de ce phénomène forment ce que Mahon appelle [TRADUCTION] «la structure inégale de la représentation» dans le processus d'élaboration des politiques[126]. On peut illustrer cette inégalité par quelques exemples: les textes de loi qui empêchent la participation du public dans le mécanisme de la prise de décision, la réticence des gouvernements à remédier à de telles lacunes, et les critères différents utilisés selon qu'il s'agisse, d'une part, de subventionner de façon directe les groupes d'intérêt public et, d'autre part, de donner des avantages fiscaux aux entreprises.

Un autre facteur, tout aussi important et de nature plus générale, explique lui aussi la situation privilégiée de l'entreprise dans la détermination des politiques en matière d'environnement: il s'agit des jugements de valeur, exprimés dans les non-décisions qu'entraînent inévitablement les cadres théoriques sur lesquels s'appuient les gouver-

nements et leurs conseillers scientifiques et techniques, dans le choix et l'évaluation des différentes politiques possibles. Cette question fait l'objet des deux chapitres suivants.

CHAPITRE DEUX

Les aspects politiques de la science

I. Introduction

L'appréciation et l'interprétation des données scientifiques forment un élément fondamental de l'élaboration des politiques en matière d'environnement. Toutefois, ce processus est loin d'être «objectif»: il implique de nombreux jugements politiques et de valeur, sur lesquels on se penche rarement[127].

Franson et d'autres ont souligné combien il est important, dans l'élaboration de ces politiques, de distinguer les notions de fardeau de la preuve et de degré de preuve requis. Avoir le fardeau de la preuve, c'est être tenu de présenter un élément de preuve (par exemple, dans une action au civil, le demandeur a le fardeau de la preuve, tandis qu'au pénal, c'est le poursuivant qui a la charge de la preuve). Le degré de preuve a trait à la force de la preuve qu'il est nécessaire de présenter à l'appui d'une allégation donnée (par exemple, la preuve «au-delà de tout doute raisonnable» pour prouver la culpabilité du prévenu, dans une affaire pénale)[128].

Comme nous l'avons vu au premier chapitre, ce sont souvent les personnes qui réclament des mesures contre un risque précis qui ont le fardeau de la preuve, que ce soit en vertu d'un texte de loi ou par la nature même du processus politique. Tout aussi importante, sinon davantage, est la question du type de preuve requis pour établir la possibilité d'un risque ou l'absence de risque. En pratique, il peut s'avérer extrêmement difficile de distinguer ces deux notions; car même lorsque le fardeau de la preuve incombe en apparence à l'entreprise (comme dans le cas des médicaments délivrés sur ordonnance), le degré de preuve requis peut être tellement minime que le mécanisme équivaut à un rituel où l'on présuppose un droit de mettre en marché, de polluer, etc., et où l'approbation est pratiquement automatique. Si, à l'inverse, la loi ou des considérations politiques imposent aux organismes de réglementation un degré de preuve élevé pour établir, par exemple, l'existence d'un danger, il peut en résulter une paralysie[129] du processus de réglementation.

II. Les conclusions tirées en cas d'incertitude

A. Erreurs de première et de seconde espèce

Page aborde la question du degré de preuve requis pour l'élaboration des politiques en matière d'environnement sous l'angle de deux principes opposés: la limitation des erreurs de première espèce et la limitation des erreurs de seconde espèce[130]. L'erreur de première espèce consiste à conclure à l'absence de preuves suffisantes à l'appui d'une hypothèse qui est pourtant exacte, et l'erreur de seconde espèce, à conclure qu'une hypothèse est vraie alors qu'elle est fausse.

Comme le souligne Page, le système de justice pénal fonctionne selon le principe de la limitation des erreurs de seconde espèce. On considère en effet qu'il est beaucoup plus grave de condamner un innocent que d'acquitter un coupable; c'est pourquoi le degré de preuve requis de la part du ministère public est très élevé. On retrouve souvent un principe semblable dans les sciences expérimentales. Prenons le cas des expériences visant à déterminer l'éventuelle toxicité d'un produit chimique: pour conclure que tel produit cause un effet donné sur des animaux de laboratoire, il faudra que les résultats soient statistiquement très sûrs (d'habitude 95 pour cent, donc un risque de seconde espèce de seulement 5 pour cent)[131].

Dans l'élaboration des politiques sur l'environnement, on ne porte généralement que peu d'attention aux risques de première espèce, soit la possibilité de ne trouver aucun effet statistiquement significatif alors qu'en réalité, cet effet existe et nécessiterait des mesures politiques s'il était reconnu. Les erreurs de première espèce sont chose très plausible dans les expériences de laboratoire, par exemple celles qui ont trait aux effets cancérigènes des produits chimiques. [TRADUCTION] «Dans le type d'épreuve biologique le plus utilisé pour détecter des effets cancérigènes potentiels, où il y a cinquante animaux dans le groupe témoin et cinquante dans chacun des groupes de cobayes, [les risques de première espèce] peuvent dépasser 50 pour cent[132]». Si l'on tient compte des complications statistiques suscitées par des facteurs tels que les localisations multiples de tumeurs, le véritable risque de première espèce est encore plus élevé (74 pour cent dans un exemple hypothétique établi par Page)[133].

Cette forte tendance aux risques de première espèce ne se retrouve pas uniquement dans les expériences de laboratoire. Dans les études épidémiologiques visant à détecter des augmentations de l'incidence du

cancer, il peut s'avérer très ardu de savoir quelle est la population exposée et quels sont les degrés d'exposition[134]. C'est pourquoi de nombreuses études de ce type portent sur des populations de travailleurs; si l'étude est bien conçue, tous les sujets auront été exposés, à un certain degré, à la substance ou au processus suspect. Même dans les meilleures conditions, cependant, les études épidémiologiques, pour des raisons statistiques, ont tendance à ne pas révéler des augmentations modérées de l'incidence du cancer au sein de populations importantes exposées à une substance donnée[135].

Ne tenant pas compte de cette donnée, l'"American Industrial Council", financé par l'industrie, affirme que [TRADUCTION] «il convient d'attribuer plus de poids aux résultats négatifs tirés des études épidémiologiques sur des humains, qu'aux résultats positifs obtenus dans des épreuves biologiques sur des animaux[136]». Pourtant, il peut être beaucoup moins dangereux de fonder les politiques sur des erreurs de seconde espèce que sur des erreurs de première espèce. Page cite l'exemple des effets, sur la couche d'ozone, des fluorocarbones contenus dans les vaporisateurs en aérosol. Lorsqu'on réduit au minimum les risques de seconde espèce en attendant d'arriver à une certitude, pour préserver un avantage insignifiant (des contenants aérosol plus pratiques), on ne tient pas compte de la possibilité d'une catastrophe écologique irréversible[137].

Cette asymétrie est caractéristique d'un grand nombre de problèmes que Page appelle des «risques écologiques», qu'il oppose à la notion habituelle de pollution de l'air et de l'eau causée par une source unique, localisée. Choisir de limiter les erreurs de première espèce — alors que le principe inverse a servi de fondement, dans la plupart des cas, à la réglementation en matière de protection de l'environnement — c'est sans doute pécher par excès de prudence. Mais dans ce contexte, la prudence consiste à éviter les effets néfastes, incertains mais potentiellement catastrophiques, de la substance ou de l'activité en cause.

On peut ne pas être d'accord avec l'opinion que les risques découlant de la limitation des erreurs de seconde espèce sont moins graves que les risques encourus en limitant les erreurs de première espèce. Selon un dirigeant de la Stauffer Chemical, la diminution de l'innovation, des investissements et de la productivité, résultant de l'application du *Toxic Substances Control Act* américain, est susceptible par elle-même d'avoir des conséquences néfastes pour le bien-être des citoyens. [TRADUCTION] «On peut se demander combien de citoyens âgés, à la santé précaire ou se trouvant dans une situation vulnérable mourront prématurément, et sans aucune raison, tout simplement parce que nous ne disposons pas des techniques propres à les maintenir en vie ou à les guérir[138]».

Il s'agit là d'une illustration particulière d'un courant de pensée plus vaste, suivant lequel le bien-être des citoyens risque d'être compromis par

suite d'un ralentissement de la croissance économique, lorsque la société s'attache exagérément à éliminer certains risques. Cet argument est implicitement fondé sur le postulat selon lequel seule la croissance continue peut assurer une augmentation du bien-être des citoyens[139]. Dans ce cas, comme dans bien d'autres, les porte-parole de l'industrie ou du gouvernement, quand ils proposent d'attendre pour prendre des mesures au sujet d'un risque possible que des preuves concluantes soient disponibles, invoquent en réalité l'argument suivant: il convient de ne prendre aucune disposition pour le moment, car les conséquences néfastes pouvant découler d'actes fondés sur une erreur de première espèce sont moins graves que les conséquences d'une erreur de seconde espèce. Il importe également de souligner que tout retard à agir sur le plan de la réglementation constitue en réalité une «non-décision» d'un impact considérable[140].

Beverley Paigen, une scientifique qui a vigoureusement dénoncé la lenteur des gouvernements à relocaliser les résidents de Love Canal, donne un bon exemple de la façon dont ce type de jugement s'insère dans les appréciations de données scientifiques. Voici ce qu'elle raconte:

> [TRADUCTION]
> ... une conversation que j'ai eue avec un spécialiste en épidémiologie du ministère de la Santé, au sujet des données sur les grossesses à Love Canal. Nous convenions tous deux qu'il fallait faire preuve de modération, mais avons constaté que dans chaque cas, nous n'avions pas la même conception de la modération. Pour lui, la «modération» signifiait qu'il nous fallait être très prudent avant de conclure qu'il était *dangereux* de vivre à Love Canal. La preuve devait en être irréfutable, car la correction du problème nécessitait d'importants moyens financiers. Pour moi, la «modération», cela voulait dire que nous devions disposer de preuves très convaincantes avant de conclure qu'il n'était *pas dangereux* de vivre à Love Canal. En effet, les conséquences d'une erreur, sur le plan de la santé publique, auraient été considérables. Nous étions ainsi d'opinion divergente sur tous les points abordés.
>
> Ce débat ne concerne pas la science, et les méthodes scientifiques ne peuvent permettre de le trancher. Il s'agit en réalité d'un problème d'ordre moral: on pose en effet un jugement de valeur lorsque l'on choisit de faire pencher les risques du côté de la santé des citoyens, ou alors du côté de l'utilisation des fonds publics[141].

B. Le cas du cancer

L'intérêt public commande-t-il de considérer telle ou telle substance comme cancérigène? C'est sans doute lorsque l'on veut trancher cette question que les critères utilisés pour l'appréciation de l'incertitude prennent une importance capitale, qui est souvent ignorée. Les sociétés et industries dont les activités sont en cause allèguent souvent que

l'exposition à une substance particulière ne devrait pas être considérée comme une cause de cancer à moins qu'il n'existe tout au moins une certaine preuve de ses effets nocifs sur les êtres humains[142]. Le fait d'exiger la preuve des effets nocifs sur les humains avant d'envisager l'adoption de mesures préventives équivaut à attendre le dénombrement des victimes; d'autant plus que, de nombreux cancers ayant une période de latence très longue, plusieurs décennies risquent de s'écouler avant que l'on soit en mesure de constater avec certitude une augmentation de l'incidence de la maladie[143]. C'est précisément ce qui s'est produit en ce qui concerne l'exposition des travailleurs à de nombreuses substances, le cas de l'amiante étant sans doute le plus ancien et le plus scandaleux[144]. Compte tenu des limites de la science épidémiologique, en outre, seuls les effets les plus graves et les plus manifestes de l'exposition à certains produits chimiques risquent de pouvoir être décelés.

Attendre que des cancers se manifestent chez les humains, cela revient à les utiliser comme cobayes. C'est pourquoi l'on effectue habituellement des essais sur des animaux de laboratoire afin de vérifier l'effet cancérigène d'une substance. Voici ce que déclare à ce propos le Centre international de recherche sur le cancer:

> [TRADUCTION]
> À défaut de données adéquates concernant les humains, il est raisonnable, sur le plan pratique, de considérer que les produits chimiques dont on a prouvé de façon suffisante le caractère cancérigène (à savoir, un lien de causalité) chez les animaux, présentent un risque cancérigène pour les humains. Les termes «sur le plan pratique» et «présentent un risque cancérigène» signifient qu'à l'heure actuelle, un lien entre l'effet cancérigène chez les animaux et un risque possible chez les humains ne peut être prouvé de façon scientifique, mais peut l'être de façon empirique, afin d'aider les organismes de réglementation à prendre des décisions au sujet de la prévention du cancer[145].

Cet énoncé donne un critère d'appréciation de l'incertitude sur un plan relativement général, soit celui de l'effet cancérigène chez les animaux par rapport aux risques d'un pareil effet chez les humains. Il importe cependant tout autant de déterminer ce qui représente une preuve «suffisante» de l'effet cancérigène d'une substance chez les animaux. Dans l'industrie, on soutient qu'il conviendrait d'avoir obtenu des résultats positifs chez deux espèces différentes avant de conclure à un effet cancérigène[146]. Il importe, toutefois, de tenir compte de la forte probabilité des erreurs de première espèce lorsqu'on utilise des animaux comme sujets d'expérience (par opposition à la faible probabilité des erreurs de seconde espèce dans l'analyse statistique des données expérimentales). À cet égard, il convient de citer Page:

> [TRADUCTION]
> Depuis quelques années, l'industrie demande de plus en plus souvent qu'il soit tenu compte des résultats négatifs dans l'élaboration des règlements. Pourtant, un résultat négatif *ne fournit absolument aucun renseignement* à

moins que l'on ait analysé ... la probabilité d'une erreur de première espèce[147]. [C'est nous qui soulignons]

Ceux qui exigent des résultats positifs chez au moins deux espèces, ou une confirmation chez les humains, allèguent souvent que certains animaux de laboratoire sont beaucoup plus prédisposés que l'homme à la formation de tumeurs[148]. Schneiderman souligne en revanche que le contraire est également vrai dans certains cas, et que [TRADUCTION] «la prudence nous force à adopter le principe que l'homme est aussi vulnérable que la plus vulnérable des espèces utilisées comme cobayes[149]».

Les substances que l'on soupçonne d'être cancérigènes sont administrées aux animaux à raison de doses beaucoup plus élevées que celles auxquelles serait exposé un humain: c'est en effet la seule manière de provoquer la formation d'un nombre suffisamment grand de tumeurs pour arriver à des résultats statistiquement significatifs chez un nombre raisonnable d'animaux. Essentiellement, on procède de telle façon [TRADUCTION] «qu'un animal en représente un millier, par suite d'une augmentation des doses[150]».

Pour «transposer» les résultats des expériences effectuées sur des animaux en une estimation du nombre additionnel de cancers causés chez les humains par des doses qui peuvent ne représenter que le millième ou le dix-millième des doses utilisées en laboratoire, il faut recourir à un modèle mathématique permettant d'évaluer le rapport entre les doses (l'exposition) et l'effet (la formation de tumeurs). Il existe plusieurs modèles de ce genre fondés sur diverses théories relatives aux causes du cancer, qui, aux doses élevées utilisées en laboratoire, peuvent donner lieu à des résultats comparables. Mais lorsqu'on utilise les doses minimes probables auxquelles sont sans doute exposés les humains, les résultats diffèrent énormément selon le modèle retenu[151]. En outre, le choix du «facteur de conversion» employé pour déterminer à quoi correspondent, chez les humains, les degrés d'exposition auxquels on soumet les cobayes, constitue un autre élément d'incertitude[152].

Schneiderman a constaté que si l'on applique quatre différents modèles aux mêmes données expérimentales sur les effets cancérigènes du chlorure de vinyle chez des animaux de laboratoire, l'estimation du nombre additionnel de cancers susceptibles d'être provoqués chez l'homme par des degrés minimes d'exposition peut connaître un écart de un à mille[153]. On a de même constaté des variations d'au moins un à cent lorsque l'on a tenté de déterminer les risques de cancer résultant du même degré d'exposition aux nitrates et nitrites, ainsi qu'à la saccharine[154].

La question des «seuils» soulève chez les cancérologues une vive controverse. Le «seuil» correspond au degré d'exposition à une substance

donnée, en-deçà duquel le nombre de cancers provoqués est nul, ou du moins proportionnellement beaucoup plus bas qu'à des degrés supérieurs d'exposition. Certains modèles laissent croire à l'existence de tels seuils, tandis que d'autres viennent appuyer l'«hypothèse linéaire» (le rapport plus ou moins direct observé entre la dose et l'incidence de cancer à de hauts degrés d'exposition existerait aussi à des degrés inférieurs)[155].

Après une étude approfondie des données disponibles sur les animaux et les humains, Schneiderman et d'autres ont conclu que l'existence de seuils n'a été prouvée de façon certaine ni dans un cas ni dans l'autre[156]. Une expérience portant sur 24 000 cobayes a produit des résultats contradictoires. Il semblait y avoir un seuil à l'égard de certaines tumeurs, tandis que pour d'autres, le rapport entre la dose et l'incidence du cancer semblait être linéaire[157]. On a toutefois signalé de sérieux problèmes statistiques, en dépit du nombre très élevé de cobayes[158]. La controverse relative au rapport entre la dose et l'incidence du cancer tient à l'existence de théories opposées sur les causes de la maladie; les chercheurs ne sont donc probablement pas près de se mettre d'accord sur cette question[159]. Malgré tout, l'intérêt public exige une prise de position, même provisoire, dans ce domaine.

Les partisans de l'hypothèse linéaire invoquent non seulement les connaissances actuelles sur les mécanismes de formation du cancer, mais également les vertus de la prudence[160]. Un tel point de vue rappelle celui de Paigen: dans les deux cas, on juge préférable de restreindre les erreurs de première espèce (en raison de leurs possibles conséquences à long terme sur la santé des citoyens). Certains chercheurs citent une autre raison justifiant la prudence: il est possible que l'effet combiné de plusieurs substances présentes dans l'environnement soit beaucoup plus grave que la simple somme des effets de chaque substance[161]. Il ne s'agit pas là d'une question purement théorique. Le phénomène a été observé dans des études épidémiologiques concernant l'exposition simultanée à la fumée de cigarette et aux fibres d'amiante ou à l'alcool[162]. Son existence a également été démontrée dans des expériences portant sur des combinaisons de certains des quelque deux cents produits chimiques trouvés à Love Canal[163], et sur des combinaisons d'oligo-éléments visés par les normes de la CMI concernant la qualité de l'eau, à des degrés d'exposition bien en-deçà des limites admissibles pour chaque contaminant[164]. Même rétrospectivement, seuls les plus marqués de tels effets sont susceptibles d'être décelés chez les populations humaines exposées. Par ailleurs, il est de toute évidence impossible de découvrir tous les éventuels effets combinés des milliers de contaminants contenus dans l'air, la nourriture et l'eau.

Le CIRC, comme nous l'avons vu, a adopté une attitude de prudence à l'égard du rapport entre l'incidence du cancer chez les animaux et chez

les humains. Au sujet toutefois de l'appréciation des données provenant d'expériences sur les animaux, le CIRC estime que pour conclure à l'action cancérigène d'une substance, il faut avoir observé:

> [TRADUCTION]
> ... une incidence accrue de tumeurs malignes *a*) chez plusieurs espèces ou plusieurs races; *b*) constatée dans plusieurs expériences (comportant de préférence des modes d'administration différents ou des doses différentes); ou *c*) à un degré inhabituel sur le plan de l'incidence, de la localisation ou du type de tumeur, ou de l'âge des animaux au début de l'expérience[165].

Aux États-Unis, le *National Cancer Institute* (NCI) répartit en plusieurs catégories les substances étudiées, selon le degré de preuve atteint à l'égard de leurs effets cancérigènes hypothétiques. Cette classification est faite sur la base de trois critères: le nombre des espèces parmi lesquelles on a constaté des effets cancérigènes, le nombre d'expériences dans lesquelles on a observé une incidence accrue de tumeurs, et l'importance de cet accroissement[166].

Ces modes de classification sont fortement imprégnés de la traditionnelle prudence scientifique, qui exige un degré de preuve très élevé à l'égard de l'hypothèse considérée; il s'agit de réduire au minimum les risques de seconde espèce. *Ce que nous disons ici ne doit pas être interprété comme une critique.* Il faut simplement comprendre que de telles conventions risquent d'être reprises dans l'élaboration des politiques sans que l'on soit pleinement conscient des jugements de valeur qu'elles impliquent quant aux conséquences relatives des erreurs de première et de seconde espèce.

À défaut de tenir expressément compte de telles considérations (non seulement de la nature des conséquences possibles, mais aussi de leur répartition dans la société), on risque de donner un net avantage aux adversaires d'une réduction de l'exposition à des substances potentiellement cancérigènes. L'industrie prétendra en effet que de «solides raisons scientifiques» doivent justifier la réglementation relative aux substances cancérigènes ou toxiques[167], alors que le problème ne se pose pas véritablement dans ces termes. Ce qui importe, en effet, ce n'est pas tant le sérieux des preuves scientifiques, que de savoir quels sont les choix politiques devant être faits et qui devrait supporter le risque d'une erreur, lorsque la science ne permet pas d'en arriver à des conclusions certaines. Il est beaucoup plus difficile de poser le problème de cette façon que de s'appuyer sur le caractère superficiellement neutre du discours «scientifique» — et le débat s'oriente alors vers des questions fondamentales.

C. Les preuves scientifiques: autres limites

C'est presque un cliché de dire que dans le domaine des sciences sociales, la façon de poser un problème peut influer fortement sur les

types de réponses susceptibles d'être obtenues[168]. Le même principe s'applique à d'autres recherches expérimentales ou quasi expérimentales. Une étude britannique, par exemple, semble confirmer la croyance populaire voulant que le conducteur, et non la voiture, représente la plus importante cause d'accidents de la circulation[169]. Dans cette étude, toutefois, on considère qu'une voiture peut être la cause d'un accident seulement par suite d'une défectuosité des freins, de l'éclatement d'un pneu, d'une panne découlant d'un entretien inadéquat, etc. Les conclusions auraient pu être complètement différentes si l'on avait remis en question les caractéristiques *normales* des véhicules, à l'égard par exemple de la capacité de freinage ou de la maniabilité.

Les études où l'on a cherché à établir un lien entre la fréquence des fausses couches à Love Canal et le lieu de résidence, déterminé par l'adresse, n'ont pas produit de résultats concluants. Paigen soutenait que si (comme elle le soupçonnait) les produits chimiques s'écoulaient du canal vers le sous-sol des maisons par des voies souterraines, c'est la proximité de ces voies d'écoulement, et non du canal, qui devenait la variable pertinente. Les mêmes données indiquaient alors une fréquence de fausses couches trois fois plus grande dans les ménages vivant à proximité des voies d'écoulement, et une très forte incidence de fausses couches répétées[170].

L'exemple le mieux connu est sans doute celui du débat sur l'énergie nucléaire. Les partisans de cette dernière invoquent, pour conclure à sa supériorité, que les centrales nucléaires semblent représenter un danger moindre pour la santé que les centrales au charbon de puissance comparable. De nombreux adversaires de l'énergie nucléaire dénoncent le caractère incomplet et spécieux de la comparaison. Il faudrait *selon eux* établir une comparaison entre l'impact, sur les plans de la santé et de l'économie, des sources d'énergie électrique et non électrique *et* des améliorations de l'efficacité thermodynamique de l'utilisation de l'énergie, comme moyens de satisfaire à la demande croissante visant certains services (tels que le chauffage et le travail mécanique) qui nécessitent la consommation d'énergie[171].

De telles différences dans la formulation des hypothèses sont légitimes et inévitables. L'incompatibilité des conclusions qui en résulte n'est malsaine, pour l'élaboration des politiques, que si les postulats sous-jacents demeurent dissimulés, ou ne peuvent être contestés et n'ont pas de ce fait à être justifiés. En outre, de tels désaccords permettent à l'industrie et aux organismes publics de n'invoquer que les données scientifiques qui viennent appuyer leur position et leurs intérêts. Ainsi, l'industrie voudra échapper à la réglementation plus sévère susceptible de résulter de la décision, de la part du gouvernement, d'accepter telle ou telle hypothèse. Par ailleurs, les organismes gouvernementaux cher-

cheront à éviter la contestation de certaines de leurs décisions touchant l'appréciation des incertitudes scientifiques, soit par souci de ne pas gaspiller les fonds publics, soit afin de rester en bons termes avec le secteur privé. Dans d'autres cas, enfin, les gouvernements adopteront automatiquement, sans esprit critique, l'attitude scientifique consistant à limiter les risques de seconde espèce.

Après avoir étudié l'ensemble des recherches effectuées sur l'amiante, Kotelchuck a constaté que les études financées par l'industrie tentaient toujours en premier lieu de nier, et par la suite de minimiser, les risques d'amiantose et de cancer du poumon. Dans les autres études, en revanche, on établit toujours un lien entre l'amiante et ces deux maladies[172]. Martin a découvert de son côté que les chercheurs universitaires mettaient l'accent sur les dangers écologiques des gaz d'échappement des avions supersoniques, tandis que les chercheurs subventionnés par les constructeurs aéronautiques ou par les organismes gouvernementaux appuyant le SST, minimisaient ces dangers[173].

Kotelchuck et Martin soulignent tous deux que de telles divergences n'indiquent normalement aucune incompétence ou malhonnêteté parmi les chercheurs en cause. Selon Martin, d'ailleurs, presque toutes les recherches scientifiques se caractérisent par un ensemble de [TRADUCTION] «présuppositions touchant ce que l'on estime devoir être prouvé[174]». Cela nous rappelle évidemment les études déjà mentionnées, portant sur les accidents de la circulation et les interruptions de grossesse. De telles présuppositions sont beaucoup plus aisément décelables dans certains cas que dans d'autres (ou ont une incidence plus grande sur l'élaboration des politiques).

Parfois, on aura de la difficulté à faire la distinction entre des divergences légitimes concernant la définition du problème, des présupposés douteux ou, même, carrément inacceptables, et des fraudes ou de la malhonnêteté manifeste. Ainsi, l'industrie a allégué que l'exposition aux pesticides organochlorés[175] et à l'amiante[176] ne produisait aucune incidence accrue de cancers chez les travailleurs, sur la base d'études épidémiologiques. Mais les échantillons comprenaient des travailleurs qui, pour un grand nombre ou même la plupart, n'avaient pas été longtemps exposés aux substances en cause, ou ne l'étaient que depuis peu. De telles pratiques sont pour le moins discutables, car les périodes de latence peuvent atteindre vingt ou quarante ans. Et pourtant, l'industrie peut alors citer des chiffres qui ne démontrent aucune augmentation dans le taux de mortalité due au cancer. Autre exemple, encore plus éloquent: les chercheurs de la Dow Chemical, en faisant le compte rendu d'une étude de 1971 portant sur les malformations congénitales provoquées par l'exposition au 2,4-D, ont donné au terme «tératogène» une nouvelle définition, de façon à pouvoir conclure dans une étude sommaire que l'herbicide n'était pas tératogène, même s'il provoquait des malformations congénitales parmi la progéniture des cobayes[177].

Une enquête effectuée aux États-Unis a permis de conclure que des essais sur vingt-trois pesticides, financés par l'industrie et dont les résultats ont été soumis à des organismes gouvernementaux pour la détermination des résidus admissibles dans la nourriture, étaient presque sans exception inadéquats. On pouvait y déplorer les lacunes suivantes: nombre insuffisant de cobayes, remplacement des animaux morts durant l'expérience, décomposition telle des cadavres que l'autopsie était impossible, omission d'examiner des tumeurs présentes chez les cobayes, présentation inexacte des données et absence d'analyses statistiques, mise de côté de certains effets particuliers observés, parce que jugés non pertinents, et résumés où l'on sous-estimait l'importance des effets observés[178]. Epstein a cité de nombreux cas de même nature qui se sont produits aux États-Unis[179], et la vérification, par le "U.S. Food and Drug Administration", d'essais cliniques de nouveaux produits pharmaceutiques a permis de déceler le recours fréquent à des pratiques bizarres ou inadmissibles[180].

Ces exemples valent également pour le Canada, car l'on s'y fie dans une large mesure aux essais effectués aux États-Unis[181]. Si des évaluations systématiques de la qualité des essais ont été effectuées au Canada, elles n'ont pas été divulguées par les organismes en cause. Comme les données défectueuses fournies par les laboratoires IBT ont entraîné l'approbation, dans les deux pays, de plus de cent pesticides, il est permis de croire que de telles vérifications n'y font pas partie des activités courantes des organismes de réglementation.

Mis à part les essais inutiles ou effectués dans des conditions inadéquates, il semble que dans certains cas tout au moins, l'industrie ait délibérément dissimulé aux organismes de réglementation des données indiquant certains effets néfastes sur la santé, en ce qui concerne notamment des expériences sur le chlorure de vinyle[182] et des essais sur de nombreux produits pharmaceutiques en laboratoire et en clinique[183]. Cette question est très importante, même si nous ne lui consacrons que peu d'espace ici; il s'agit là de l'un des pires cas d'abus de confiance à l'endroit du public et du processus politique. Mais sur le plan des concepts, la fraude ou la dissimulation suscitent moins de difficultés que les non-décisions résultant habituellement de la façon dont on aborde les preuves scientifiques dans l'élaboration des politiques. Et à l'étape de la mise en vigueur de celles-ci, il est incontestablement plus facile de s'attaquer aux fraudes, *pourvu que* la volonté politique soit présente.

D. La science et les valeurs: les réponses politiques

Les gouvernements, d'une manière générale, ne semblent pas adopter une attitude critique à l'égard des données scientifiques fournies par

l'industrie lorsqu'ils cherchent à évaluer les dommages causés par ces activités. C'est par hasard, et non grâce à une vérification systématique des données transmises par l'industrie, que l'on a découvert la dissimulation de renseignements sur les médicaments MER/29 et Flagyl, ainsi que le scandale des essais IBT[184]. Dans de tels cas, il est inutile de prévoir, dans les textes réglementaires, la présentation de données scientifiques si l'organisme en cause ne se voit pas donner le pouvoir et les moyens de vérifier la véracité et la validité des renseignements fournis. À tout le moins, l'organisme devrait avoir le pouvoir et la volonté de les divulguer dans leur intégralité pour qu'ils puissent être examinés par des tiers.

Au Canada, vu les moyens limités dont disposent les organismes de réglementation, le problème de la vérification inadéquate des données scientifiques se pose avec encore plus d'acuité. Le directeur du Bureau des médicaments humains prescrits, du ministère de la Santé et du Bien-être social du Canada, déclarait en 1982 que la capacité de cet organisme d'étudier les demandes concernant de nouveaux médicaments est restreinte, d'une part, par l'insuffisance du personnel et des moyens financiers et, d'autre part, par des lacunes de la loi, qui ne semble même pas conférer au Bureau le pouvoir de demander certains des renseignements qu'il exige habituellement des fabricants avant d'approuver un nouveau médicament[185]. Comme nous l'avons vu au chapitre un, les lois fédérales ne donnent pas véritablement aux fonctionnaires le pouvoir d'exiger des essais concernant les effets sur l'environnement des produits chimiques nouveaux ou existants — et le gouvernement ne semble pas avoir l'intention de modifier cet état de choses.

Un autre trait caractéristique des mesures politiques prises au Canada (et ailleurs) réside dans l'obsession de la recherche. Lorsque certaines données indiquent la possibilité d'un risque, on entreprend une étude afin de vérifier ces données et d'en obtenir de nouvelles. Ce jeu dure parfois très longtemps. Ainsi, après une tentative avortée visant à fermer des fonderies de plomb à Toronto, en 1973, le gouvernement de l'Ontario, au lieu de recourir à d'autres solutions juridiques (par exemple, la réglementation directe) afin de réduire leurs émissions, a nommé successivement un groupe de travail au ministère de l'environnement, un autre au ministère de la santé, et enfin une commission d'experts en matière d'environnement, chargée de classer et de retravailler les recommandations faites par les deux groupes de travail[186].

Le ministère de la Santé et du Bien-être social du Canada n'a publié qu'en 1974 une étude effectuée en 1969 sur le taux d'arsenic présent dans l'organisme des résidents de la région de Yellowknife (la présence d'arsenic était due aux émissions provenant des opérations d'extraction et de fonte de l'or). Lorsque, en 1974, l'étude est enfin venue à la connaissance des journalistes grâce à une fuite, le gouvernement fédéral a

réagi en commandant deux autres études en 1975 et en 1977[187]. En avril 1981, aucun règlement n'avait encore été adopté: on avait seulement exigé des industries métallurgiques qu'elles déclarent au gouvernement la quantité d'arsenic émise[188].

La substitution de nouvelles recherches à l'action réglementaire constitue une manifestation de la troisième caractéristique de l'attitude gouvernementale en matière d'environnement: on cherche avant tout à limiter les erreurs de seconde espèce. Du même coup, on ne se préoccupe guère des risques de première espèce, dont les conséquences s'accumulent souvent sans que l'on n'y prête attention.

Ainsi, les gouvernements fédéral et provinciaux ont soutenu pendant des années qu'aucun rapport n'avait été établi entre l'épandage aérien de pesticides pour lutter contre la tordeuse des bourgeons et les nombreux décès dus au syndrome de Reye, et que l'on pouvait donc continuer[189]. Pourtant, des expériences avaient démontré l'intensification virale provoquée par les émulsifiants employés[190], et le président d'un comité du Conseil national de recherches chargé d'étudier les effets de l'épandage du fénitrothion avait insisté pour dire qu'il ne fallait pas conclure à l'innocuité du pesticide ni de ses émulsifiants, bien que les preuves à cet égard ne fussent pas concluantes[191].

On retrouve la même attitude à l'égard de la controverse sur le plomb, à Toronto. La commission présidée par un haut fonctionnaire provincial arriva à la conclusion, en 1976, que (par exemple) les preuves de dommages neurologiques et de problèmes d'apprentissage, à des taux minimes dans le sang, étaient [TRADUCTION] «équivoques»[192]. La commission n'en a pas moins conclu sans aucune hésitation que [TRADUCTION] «le plomb n'est relié à aucun problème grave sur le plan de la santé à Toronto», et est même allée jusqu'à accuser d'émotivité et de motifs politiques les habitants des quartiers touchés[193].

On a à maintes reprises souligné la tendance, parmi les scientifiques au service du gouvernement et les conseillers scientifiques nommés par ce dernier, à arriver à des conclusions assez proches de la position officielle déjà exprimée[194]. Pour Gillespie et d'autres, la nature du processus de prise de décision dans le cadre duquel les données sont présentées et évaluées, influe fortement sur la possibilité de voir ces positions officielles être contestées[195]. Aux États-Unis, on a démontré les effets cancérigènes des pesticides Aldrin et Dieldrin, en vue de la réglementation, par le moyen d'audiences publiques et contradictoires au cours desquelles il était possible de contester l'interprétation des résultats faite par les experts de l'industrie et du gouvernement. Peu auparavant, l'"Environmental Protection Agency" (EPA) s'était substituée au ministère de l'agriculture pour la réglementation des pesticides. Cet organisme, contrairement à son prédécesseur, n'avait aucune responsabilité en

matière de production agricole et n'entretenait pas de rapports avec les fabricants de produits chimiques destinés à l'agriculture. En fait, les avocats de l'EPA étaient beaucoup plus sceptiques à l'égard des allégations de l'industrie que ne l'étaient ses scientifiques: ils ont réussi à instituer un forum (des audiences publiques) où tous les points de vue pouvaient s'exprimer. C'est ainsi que le principe de la limitation des erreurs de première espèce, préconisé par l'EPA et les écologistes, a pu être adopté et que les substances ont été considérées comme cancérigènes[196].

En Grande-Bretagne, le ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation est arrivé à la conclusion inverse: il avait manifestement intérêt à favoriser la production agricole. Sur le plan scientifique, le ministère recourt principalement aux conseils d'un comité consultatif spécial, et les règlements sont établis par suite de négociations [TRADUCTION] «qui se déroulent en conformité avec une entente (et non un texte de loi) entre le gouvernement et l'industrie: le Pesticide Safety Precautions Scheme»[197]. Deux facteurs viennent encore renforcer la tendance naturelle du ministère à favoriser, dans ses politiques, la production agricole: il s'agit en premier lieu du rôle joué par l'industrie auprès du comité consultatif et, en second lieu, des [TRADUCTION] «critères scientifiques traditionnels au regard de la causalité» qui mettent l'accent sur la limitation des erreurs de seconde espèce[198]. Par ailleurs, il n'existait aucun forum où aurait pu être adoptée une attitude différente à l'égard des pesticides Aldrin et Dieldrin, et il ne semblait y avoir personne en mesure d'exprimer un autre point de vue, peut-être parce que le caractère fermé des mécanismes institués ne favorise pas l'éclosion de ces attitudes différentes[199].

La structure du processus de prise de décision peut donc avoir une forte incidence sur la façon dont est abordée l'incertitude scientifique. Cela est d'autant plus vrai, au Canada, que le processus de réglementation y est semblable au modèle britannique, tant sur le plan général (régime parlementaire) que sur des questions spécifiques telles que la pratique qui consiste à confier la réglementation sur les pesticides à un ministère dont le mandat comporte d'autres objectifs, parfois opposés. En outre, l'accès au processus de prise de décision n'est pas conféré par la loi, mais dépend du pouvoir discrétionnaire de l'administration, des moyens financiers et de l'organisation des intéressés, ainsi que de leur réputation générale.

Bien sûr, le processus de prise de décision n'explique pas tout. Dans les États où, comme aux États-Unis[200], l'élaboration des règlements a davantage un caractère public, on observe aussi des atermoiements et une recherche implicite de l'équilibre entre la création des risques et les conséquences économiques; cela porte à croire qu'il y a d'autres facteurs

en cause. Ainsi, les gouvernements, étant chargés de promouvoir le développement économique, ont tendance à vouloir éviter tout conflit véritable avec le secteur privé, le type de conflit, par exemple, qui serait inévitable si l'on cherchait à restreindre, dans les provinces Maritimes, l'épandage de produits contre la tordeuse des bourgeons. Le caractère public du processus de prise de décision ne garantit pas la réduction de l'influence de l'industrie; il permet cependant la diffusion de l'information et l'expression d'autres points de vue. Par ailleurs, les scientifiques ont eux-mêmes souvent mis bien longtemps à se rendre compte du caractère normatif du recours à la science dans l'élaboration des politiques. Certains auteurs soulignent l'hostilité manifeste de nombreux chercheurs à l'égard des décisions prises selon des critères «non scientifiques»[20].

La thèse que nous défendons est pourtant bien simple: l'attitude adoptée à l'égard des preuves scientifiques reflète inévitablement d'importants jugements de valeur, qui devraient être formulés explicitement. Cela étant dit, il reste encore à déterminer selon quels critères devraient être tranchés les conflits rendus inévitables par suite de l'impossibilité, en pratique, d'éliminer tous les risques éventuels. La science économique constitue le principal cadre théorique employé pour trancher de tels conflits, non seulement en matière d'environnement, mais aussi dans bien d'autres domaines. Comme nous tentons de le démontrer dans le chapitre suivant, toutefois, le recours à l'économique peut aisément rendre encore plus obscure la nature des décisions prises.

CHAPITRE TROIS

Les limites de l'analyse économique

I. L'analyse économique: une série de «lentilles conceptuelles»

Les théories économiques et les économistes ont été, en Amérique du Nord du moins, au premier plan des débats récents sur les politiques en matière de protection de l'environnement. Souvent, les économistes laissent entendre, s'ils ne vont jusqu'à l'affirmer ouvertement, que l'analyse économique est la discipline par excellence pour la détermination de l'intérêt public et ils ont de la difficulté à démontrer comment leurs conclusions en principe exactes et scientifiques se distinguent des résultats moins scientifiques et moins «méthodiques» du processus politique.

Quoi qu'il en soit, l'analyse économique est fondée sur un ensemble de méthodes et d'hypothèses qui constitue une série de «lentilles conceptuelles»[202]. Lorsqu'un problème particulier, par exemple la protection des travailleurs contre les cancers causés par les produits chimiques qu'ils manipulent, est analysé de cette façon, certains aspects peuvent se dégager plus nettement que d'autres. Lorsque le problème est vu dans une autre optique, des solutions différentes peuvent être mises en évidence. Il se pourrait même que la «nature du problème» soit définie autrement. Toutefois, à notre avis, loin de convenir particulièrement bien, l'application des théories économiques aux problèmes de protection de l'environnement suppose un certain nombre de jugements épistémologiques et éthiques qui susciteraient une vive controverse s'ils étaient explicités.

II. Effets externes, marchés et «efficacité»

A. Effets externes

Une usine servant à produire des biens destinés à la vente ne peut fonctionner sans l'acquisition de facteurs de production tels que les

matières premières, les machines et la main-d'œuvre. Tous ces facteurs engendrent des coûts de production que l'entreprise ne peut s'empêcher, si ce n'est pour peu de temps, d'incorporer dans le prix des produits. Ce sont les «coûts privés». Toutefois, le processus de production peut aussi occasionner des «coûts sociaux» dont les prix ne tiennent pas compte. La pollution atmosphérique résultant de l'exploitation de l'usine peut corroder la peinture sur les voitures ou les maisons, causer des accès de toux ou des cancers, ou contribuer à l'acidification des lacs situés à des centaines de kilomètres de l'usine. La pollution de l'eau peut obliger une agglomération en aval à épurer davantage l'eau potable consommée par les habitants, entraîner la mort des poissons (et, par conséquent, la disparition des industries du tourisme ou de la pêche commerciale) ou transformer une rivière jadis propre et agréable en un cours d'eau trouble et malodorant. Les résidus toxiques qui ont été enfouis sans prendre les précautions voulues peuvent contaminer l'eau souterraine ou remonter à la surface nombre d'années plus tard et devenir nuisibles à la santé des habitants de la région.

Ce phénomène correspond à ce que les économistes appellent un effet externe ou une «externalité» négative[203], soit:

> [TRADUCTION]
> ... l'effet d'une activité économique qui échappe au contrôle normal des processus du marché. Par exemple, les personnes qui subissent les effets de la pollution atmosphérique résultant de la production industrielle de biens fabriqués et vendus dans un but lucratif ne peuvent recourir à un mécanisme du marché pour obtenir une indemnisation. Il n'en serait pas ainsi si les citoyens détenaient un droit négociable à l'air pur puisque, dans ces conditions, les entreprises industrielles disposées à polluer l'air dans leur quête de profits seraient obligées de se procurer ce droit de la même façon qu'elles doivent obtenir le droit d'utiliser d'autres ressources nécessaires à la production[204].

L'exploitation d'entreprises industrielles modernes est fondée sur l'utilisation d'un volume considérable de matières qui doivent réapparaître quelque part. Une bonne part des matières utilisées deviennent des «résidus», des déchets sous une forme ou une autre[205]. En l'absence de droits de propriété de l'environnement que les pollueurs doivent se procurer, l'utilisation du milieu pour l'élimination des résidus, que ces agents polluants soient à l'état gazeux ou liquide ou sous forme de déchets toxiques à enfouir, n'entraîne aucun coût. Il s'agit donc d'un «bien libre».

En l'absence d'une intervention gouvernementale ou d'une refonte des droits de propriété, il n'existera aucune contrainte économique pour stimuler une entreprise à but lucratif à atténuer la pollution ou tout autre effet externe négatif, à moins que cette réduction ne puisse être réalisée de manière à fournir un rendement comparable à celui que produiraient

d'autres formes d'investissement. En outre, l'entreprise sera fortement incitée, par des facteurs économiques, à résister aux tentatives visant à l'obliger à supporter ces coûts, par exemple à débourser des fonds pour se procurer de nouveaux dispositifs de lutte contre la pollution[206]. La présente analyse semble également indiquer que les arguments invoqués pour démontrer l'incidence négative de la réglementation visant la protection de l'environnement sur la «productivité» ne tiennent pas compte d'un aspect primordial, et important aussi, sur le plan politique. La protection de l'environnement se résume à une décision de réorienter certaines activités, de la production de biens marchands (servant à mesurer la productivité) vers la production de «biens» non marchands tels que la diminution de la pollution ou des lieux de travail plus sûrs. Toutes autres choses étant égales par ailleurs, une baisse de la productivité mesurée correspond donc exactement à l'effet prévisible d'une telle réglementation[207].

Presque toutes les politiques adoptées par les gouvernements en vue de contrôler la pollution du milieu constituent des tentatives visant à attribuer une valeur, de façon directe ou indirecte, à l'utilisation de l'environnement. D'après Dewees, les règlements assortis d'amendes que les analystes des politiques distinguent souvent de mécanismes plus concrets d'établissement des prix ne sont qu'une «autre forme particulière d'établissement des prix. S'il est interdit de polluer au-delà d'un niveau donné et si toute infraction donne lieu à une amende, c'est donc dire que la pollution jusqu'à ce niveau n'entraîne aucun coût et qu'une amende fixe est imposée si ce niveau est dépassé[208]». Toutefois, le montant de l'amende n'est pas fixe; il est déterminé par les tribunaux seulement une fois que l'infraction a été décelée et qu'il y a eu condamnation. Puisqu'il est peu vraisemblable que les infractions entraînent des peines, il est probable que le coût restera nul dans la pratique, bien que le principe demeure.

Bon nombre des effets externes négatifs de la pollution qui sont cités dans les ouvrages d'économie sont des exemples de pertes d'agrément (diminution de l'attrait des cours d'eau comme lieu de loisir) ou de dommages à la propriété dont la valeur peut être déterminée avec précision et qui peuvent donner lieu à une compensation directe (pollution atmosphérique qui souille la lessive étendue ou étincelles d'un train qui font brûler les cultures d'un agriculteur)[209]. Toutefois, les externalités écologiques qui nous préoccupent à l'heure actuelle sont plutôt celles qui se répercutent sur la vie et la santé humaines[210] ou qui ont une incidence complexe et souvent imprévisible sur des écosystèmes complets. À titre d'exemples, mentionnons entre autres la relation entre la pollution atmosphérique dans les centres urbains et l'incidence accrue de troubles respiratoires et de mort attribuable à cette cause[211], l'utilisation répandue de produits cancérigènes connus tels que l'amiante et le benzène[212], les

effets nuisibles de l'exposition au plomb dans les centres urbains sur la capacité d'apprentissage et le comportement des enfants[213].

Contrairement aux répercussions sur la vie et sur la santé, le linge souillé, les cultures détruites par le feu et les endroits de baignade pollués sont des effets auxquels il est plus facile d'attribuer une valeur et (souvent) de remédier. En règle générale, ils peuvent aussi être décelés plus rapidement et plus facilement. Il se peut que les victimes soient exposées à de nombreux agents polluants nocifs sans le savoir, à moins que la concentration de ces produits ne soit suffisamment élevée pour causer des réactions vives, aussi bien que chroniques (par exemple, dans le cas de Love Canal[214] ou dans celui où des travailleurs ont utilisé le produit antiparasitaire «Kepone» et ont souvent éprouvé des tremblements quelques semaines après y avoir été exposés[215]). Même dans ces cas, les victimes peuvent ne pas être au courant de tous les effets possibles à long terme: des cancers, des troubles au niveau du système de reproduction ou le risque accru de décès prématuré attribuable à des maladies respiratoires peuvent se manifester uniquement nombre d'années ou des décennies après que la victime a été exposée au produit.

Dans de nombreux exemples courants de pollution, il est possible de déceler une source unique ou un nombre limité de sources et d'identifier les victimes. Les cas concrets suivants en sont des exemples: la pollution du bassin hydrographique formé par les rivières des Anglais et Wabigoon par l'entreprise Reed Paper[216], les émissions d'arsenic au stade de calcination de l'or à Yellowknife[217] et la défoliation attribuable à la fumée rejetée des cheminées de Algoma Steel[218]. Dans de nombreux autres cas, la pollution provient de nombreuses sources qui sont difficiles, voire impossibles, à déterminer. À ce sujet, mentionnons les centaines de produits organiques synthétiques décelés dans les Grands Lacs[219], la contamination des eaux souterraines attribuable à des sources multiples[220] et les eaux pluviales recueillies dans les centres urbains et dans lesquelles la teneur en plomb était 1 000 fois plus élevée que celle des effluents d'une usine de traitement secondaire des eaux d'égout[221].

Soulignons, entre parenthèses, que ces considérations limitent considérablement l'utilité des poursuites civiles comme moyens d'obliger les entreprises à supporter les coûts, que ce soit par voie de compensation des victimes ou par injonction. Parmi les autres obstacles (mais non les seuls), il y a les problèmes des participants à un recours collectif, ou les coûts excessifs occasionnés par la recherche et l'identification de toutes les victimes et la formation d'un groupe uni[222]. Souvent, les défendeurs dans ces causes doivent prouver qu'il y a déjà eu effet nuisible et ils ont de la difficulté à respecter les critères juridiques en matière de preuve lorsqu'ils tentent d'établir la relation entre les effets nuisibles et des agents polluants provenant de sources précises[223]. Les juges saisissent mal

les aspects écologiques des causes qui leur sont soumises et, à l'occasion, il se sont montrés nettement insensibles[224]. Les entreprises en cause disposent de ressources financières nettement supérieures à celles des demandeurs particuliers[225]. Par ailleurs, à quelques occasions du moins, les tribunaux ont donné gain de cause aux demandeurs canadiens, mais ces décisions ont été sans effet en raison de l'adoption subséquente de lois[226].

En raison de l'ubiquité des effets externes résultant des activités industrielles de production (et de consommation), les politiques ne peuvent avoir pour objectif d'éliminer tous ces effets externes. Cela ne signifie pas que l'on ne puisse pas démontrer qu'il y a lieu de mettre fin au déversement de produits toxiques particuliers si ces agents polluants ont tendance à s'accumuler dans le milieu sans se décomposer ou si les dommages possibles sont suffisamment importants (ou indéterminés)[227]. Les économistes qui se penchent sur la pollution de l'environnement, sur les dangers que présentent certains produits de consommation, ainsi que sur la santé et la sécurité dans le milieu de travail, invoquent habituellement le critère d'efficacité dans toute discussion portant sur *le niveau* auquel la pollution devrait être réduite. Cependant, les économistes attribuent à un concept qui semble assez général une acception assez particulière.

De façon générale, les marchés n'ont pas pour but d'assurer la qualité de l'environnement ni l'échange d'un nombre quelconque de «biens publics» dont l'apport au bien-être peut être considérable. En outre, il est plutôt rare, dans la pratique, que les décideurs se trouvent face à une situation qui n'est défavorable à personne (quelle que soit la définition du concept d'utilité) et une des raisons précises de cela, en partie du moins, est qu'il existe bon nombre de «biens» qui ne sont pas échangés sur le marché. Pour remédier à cela, les économistes et les analystes qui s'intéressent au bien-être évaluent les diverses politiques possibles en fonction du *potentiel* d'amélioration au sens de Pareto. En vertu du critère servant à cette évaluation, critère que l'on désigne par le nom de ses auteurs, Kaldor-Hicks, il suffit que les gains *globaux* sur le plan du bien-être ou de l'utilité dépassent les pertes globales. En théorie, le potentiel est mesuré en fonction de la capacité des «gagnants» d'indemniser les «perdants»; toutefois, en économie de bien-être, telle qu'elle se pratique de nos jours, il n'est pas nécessaire qu'il y ait compensation réelle[232].

> Principe directeur: Lorsqu'un état donné de l'économie est caractérisé par une distribution globale des utilités pour les membres d'une société qui est jugée optimale au sens de Pareto, compte tenu d'une gamme d'autres états possibles, le choix logique du point de vue social consiste à préférer cet état à tous les autres[228].

Alors, comment définir les concepts de «bien-être» ou d'«utilité»? La réponse à cette question dont les aspects plus généraux font depuis longtemps l'objet d'un débat parmi les tenants de l'utilitarisme, réside dans le rôle que joue le marché dans l'allocation des ressources. Les marchés (selon certaines prétentions) permettent à tous les participants de définir la notion de bien-être en fonction de leurs préférences personnelles et de témoigner de ces préférences au moyen de leur disposition à payer pour être satisfaits. Les particuliers achèteront un bien ou un service quel qu'il soit seulement s'il a, à leur avis, une plus grande valeur que tout autre bien ou service ou toute autre combinaison de ceux-ci.

> [TRADUCTION]
> Il n'y a échange que si les deux parties estiment qu'elles peuvent en bénéficier. Lorsque toutes les possibilités de changement sont épuisées et que le sort de certaines personnes ne peut être amélioré autrement qu'au détriment d'autres personnes, l'optimum de Pareto est atteint. Dans le jargon économique, on dit qu'il y a efficacité[229].

L'utilisation de l'efficacité ou de la maximisation du bien-être comme critère normatif repose sur un concept philosophique plus ou moins bien défini, celui de l'«agent économique», soit une personne dont la principale motivation est la maximisation du bien-être par les opérations commerciales, dont le niveau de bien-être découle de ses efforts de maximisation et dont la «logique» est souvent établie en fonction de la constance de son comportement[230]. Cette conception de la nature humaine peut se manifester de façon étrange et exagérée puisque certains économistes semblent évaluer l'importance de la protection ou du prolongement de la vie principalement en fonction des possibilités accrues de consommation qui peuvent en découler[231].

De façon générale, les marchés n'ont pas pour but d'assurer la qualité de l'environnement ni l'échange d'un nombre quelconque de «biens publics» dont l'apport au bien-être peut être considérable. En outre, il est plutôt rare, dans la pratique, que les décideurs se trouvent face à une situation qui n'est défavorable à personne (quelle que soit la définition du concept d'utilité) et une des raisons précises de cela, en partie du moins, est qu'il existe bon nombre de «biens» qui ne sont pas échangés sur le marché. Pour remédier à cela, les économistes et les analystes qui s'intéressent au bien-être évaluent les diverses politiques possibles en fonction du *potentiel* d'amélioration au sens de Pareto. En vertu du critère servant à cette évaluation, critère que l'on désigne par le nom de ses auteurs, Kaldor-Hicks, il suffit que les gains *globaux* sur le plan du bien-être ou de l'utilité dépassent les pertes globales. En théorie, le potentiel est mesuré en fonction de la capacité des «gagnants» d'indemniser les «perdants»; toutefois, en économie de bien-être, telle qu'elle se pratique de nos jours, il n'est pas nécessaire qu'il y ait compensation réelle[232].

Dans le contexte de la pollution de l'environnement, pour que le critère soit respecté, «il n'est pas nécessaire de supprimer toutes les externalités négatives. Il faut plutôt viser à atteindre le *niveau optimal d'externalités*[233]». En d'autres termes, la pollution devrait être réduite au point où le total des coûts attribuables à la diminution de la pollution et aux dommages occasionnés par les autres externalités, atteint un niveau minimal; les dépenses subséquentes pour la protection de l'environnement découlant de l'installation d'appareils supplémentaires de lutte contre la pollution seront plus élevées par rapport à la valeur que l'on peut attribuer à la diminution des dommages. À ce stade,

> [TRADUCTION]
> quoi qu'en disent les tenants passionnés de l'opinion contraire, la société sera moins perdante et plus avantagée si elle accepte que les agents polluants [qui n'ont pas été éliminés] soient déversés dans les rivières et si elle utilise plutôt les fonds (la terre, le travail et le capital) qui auraient servi à éliminer ces résidus polluants pour construire des hôpitaux, des maisons et des usines de fabrication de «hula-hoops» ou autres biens pour lesquels les gens témoignent une préférence par leurs habitudes de consommation[234].

L'évaluation de l'efficacité des politiques de protection de l'environnement suppose qu'il existe un moyen de déterminer quels seraient les résultats d'un marché dans lequel une meilleure qualité de l'environnement serait atteinte par des activités d'achat et de vente. Pour arriver à réduire la pollution à un niveau donné de la façon la moins coûteuse (c'est-à-dire la plus efficace), certaines politiques qui ont été proposées visaient à créer un marché réel pour l'utilisation de l'environnement, par exemple par la création de droits de pollution négociables, ou un mécanisme qui simulerait les effets d'un marché sur les producteurs, en leur imposant des frais pour chaque unité d'agent polluant rejeté dans le milieu[235]. Dans ce contexte, l'utilisation du critère d'efficacité pour évaluer les divers moyens d'atteindre un objectif donné pose relativement peu de problèmes philosophiques et elle n'est pas analysée davantage dans le présent document. Lorsque le choix des objectifs est fondé sur le critère d'efficacité, les effets du marché sont estimés au moyen de l'analyse coûts-avantages que nous examinons de façon plus détaillée dans la section suivante de ce chapitre.

Le fait de choisir les objectifs des politiques, qu'il s'agisse de la qualité de l'environnement ou d'un autre objectif, en fonction du critère d'efficacité, laisse entendre: 1) que nous serions satisfaits des conditions que produirait le marché en matière de qualité de l'environnement par exemple, si de tels marchés pouvaient être créés et, parallèlement, 2) que toute diminution du bien-être telle qu'une baisse de la qualité du milieu, pourrait être compensée. Toute détérioration de la qualité du milieu, même si elle produisait des effets nuisibles ou néfastes, pourrait être compensée par un accroissement du stock existant d'hôpitaux, de maisons ou de «hula-hoops».

Ni l'une ni l'autre de ces hypothèses n'est évidente en elle-même. Nous avons tendance à nous préoccuper des effets du recours à des marchés «parfaits» pour assurer l'allocation des services militaires, des services médicaux très limités et coûteux ou d'autres services de ce genre[236]. La principale raison de cette inquiétude est que toute allocation des ressources qui découle du fonctionnement d'un marché correspond inévitablement à la distribution existante des richesses. Que le «bien» en question soit sous forme de diamants, d'aliments ou de l'absence d'agents toxiques dans l'atmosphère, la «disposition à payer» dans le contexte d'un marché, qu'elle soit réelle ou hypothétique, n'est pas pertinente, à moins qu'elle ne s'appuie sur la capacité de payer. Cela met en relief un autre problème que pose l'utilisation du critère d'efficacité, à savoir qu'il ne tient pas compte de la répartition du bien-être.

Il est possible de contourner cette difficulté, si nous ne considérons pas la distribution actuelle des richesses comme idéale ou équitable, en utilisant le critère d'efficacité de concert avec d'autres critères de distribution équitable, ou en présumant les effets d'un marché, compte tenu, par exemple, d'une distribution des richesses plus équitable que celle qui existe actuellement. Toutefois, les conditions qui seront dégagées seront *inefficaces* par rapport à la distribution *actuelle* des ressources. Ainsi, si nous jugeons que les distributions actuelles des ressources (ou les changements apportés aux distributions en conséquence de la politique ou de la mesure à l'étude) sont inéquitables, il y a donc incompatibilité entre l'équité et l'efficacité. Lorsque les économistes soutiennent que l'évaluation des politiques devrait être axée davantage sur l'efficacité, ils se trouvent donc à prétendre parallèlement, de façon implicite du moins, qu'il faut moins insister sur l'équité.

Il est plus difficile de réfuter une objection plus générale à l'utilisation de l'efficacité pour choisir les politiques appropriées: existe-t-il des «biens» que les consommateurs *ne devraient pas être appelés à acheter*, c'est-à-dire des biens dont l'utilisation ne devrait pas dépendre de la capacité de payer ni de la disposition à les échanger contre une diminution d'autres aspects du bien-être?

Les situations auxquelles peut mener le fait de supposer que toutes les pertes peuvent être compensées, ont été mises en évidence au début des années soixante-dix, lorsque Ford Motor Company a soutenu que les avantages pouvant découler de l'application d'une norme proposée aux États-Unis ne justifiaient pas les dépenses (11 $ par véhicule) qu'occasionnerait le respect de cette norme visant à éliminer les fuites du réservoir d'essence en cas de capotage. Selon les estimations, l'application de cette norme permettrait d'éviter 180 décès par suite de brûlures, 180 cas de brûlures graves et la destruction de 2 100 voitures par année par suite d'accidents de la route. La valeur attribuée au fait d'éviter un

décès a été évaluée à 200 000 $, celle d'un cas de brûlures graves, à 67 000 $ et celle des dommages aux véhicules, à 700 $ par voiture. D'après des calculs fondés sur ces valeurs, la valeur totale des avantages découlant de l'application de cette norme aurait été de 49,5 millions de dollars par année, un montant nettement inférieur au coût annuel qu'aurait engendré le respect de cette norme (137 millions)[237].

La question a pris plus d'ampleur quelques années plus tard lorsqu'il a été dévoilé qu'en plus d'avoir utilisé ce raisonnement académique, la société Ford avait rejeté (pour des raisons de coût) un certain nombre de modifications peu coûteuses à la conception de ses voitures de type Pinto et Bobcat, modifications qui auraient fourni aux occupants une protection nettement supérieure contre les blessures causées par la combustion de l'essence contenue dans les réservoirs. Les témoignages présentés au cours de poursuites civiles et pénales ont révélé que Ford était au courant des risques possibles depuis plusieurs années[238]. Bien que les actions de Ford aient été clairement motivées par le désir de réduire ses coûts et d'accroître ses profits, elles auraient également pu être justifiées en invoquant la maximisation du bien-être général.

Les valeurs pécuniaires auxquelles on a estimé la prévention de décès attribuables à des brûlures et de mutilations, étaient peut-être trop faibles. (Fait ironique, les montants utilisés par Ford étaient ceux de la "National Highway Traffic Safety Administration" des États-Unis[239].) Le nombre de décès et de mutilations aurait peut-être été plus élevé que celui qu'avaient projeté les analystes de Ford. Toutefois, ces aspects de la question sont-ils ceux qui importent vraiment?

III. Analyse coûts-avantages

L'analyse coûts-avantages est la mise en application du critère de l'amélioration possible au sens de Pareto dans une évaluation des politiques[240]: en d'autres termes, une politique donnée devrait être mise en application uniquement si les avantages globaux qu'elle fournit sont supérieurs à ses coûts globaux. L'analyse coûts-avantages des nouveaux règlements visant la protection de l'environnement est une mesure requise par décret aux États-Unis[241] et elle constitue la méthode préférée de l'étude requise de l'impact socio-économique des nouveaux règlements fédéraux au Canada, depuis 1978[242].

En dépit d'utilisations apparemment abusives et peu judicieuses de l'analyse coûts-avantages dont le cas de Ford serait un exemple, les fondements théoriques semblent irréprochables à première vue.

[TRADUCTION]
Des ressources sont réservées pour régler un problème: fibres de coton en suspension, ozone ou collisions frontales. Ces ressources pourraient servir à produire d'autres biens et services; par conséquent, la réglementation entraîne des coûts. Avec un peu de chance, nous trouverons un ensemble de politiques diverses qui permettront de réduire les effets nuisibles de l'exposition à des conditions qui menacent la santé ou la vie. En tant qu'êtres humains logiques, nous devrions comparer les avantages que présentent ces politiques aux coûts des ressources nécessaires pour les appliquer. L'analyse coûts-avantages est simplement l'expression qui sert à désigner cette comparaison[243].

Toutefois, le recours à l'analyse coûts-avantages pour déterminer les politiques de protection de l'environnement qui sont appropriées, est compliqué par de nombreuses difficultés sur le plan pratique et par le fait que son utilisation comme élément déterminant suppose qu'une série de questions normatives soulevées par le critère d'efficacité ont (implicitement) été réglées.

A. Analyse coûts-avantages: incertitudes dans la pratique

Dans la détermination des coûts des mesures de protection de l'environnement, les analystes dépendent fortement des données sur les coûts et les options technologiques fournies par l'industrie[244]. Les premières estimations que l'industrie a faites du coût d'observation du *Toxic Substances Control Act* (TSCA) des États-Unis, étaient jusqu'à dix fois supérieures aux estimations du gouvernement des États-Unis[245]. Dans un cas où les protestations de l'industrie ont été ignorées (celui de la norme américaine d'exposition au chlorure de vinyle sur les lieux de travail), les coûts de l'observation qui étaient initialement estimés à des milliards de dollars se sont révélés n'être que de 300 millions de dollars et le plus important producteur a pu commercialiser sous licence à d'autres fabricants sa technologie de réduction de l'exposition[246].

Une étude américaine de 1980 sur les coûts de la réglementation en matière d'environnement a permis de constater que les estimations préalables des coûts occasionnés par l'observation de ces règlements, tant par l'industrie que par les organismes de réglementation, dépassaient de 0,51 à 3,47 fois les coûts effectifs de l'observation de ces règlements, même lorsque la technologie était précisée[247]. On pourrait n'en tirer que la conclusion qu'il ne faut pas se fier aux estimations préalables de coûts, quelle qu'en soit la source. Toutefois, toute analyse coûts-avantages des options en matière de protection de l'environnement qui est basée sur la performance des technologies actuelles, rendra naturellement presque impossible l'imposition d'une technologie dans le cadre de la réglementation ou d'autres sanctions[248].

Les coûts pertinents pour les fins de l'analyse coûts-avantages comprennent non seulement les dépenses liées à l'observation des règlements, mais aussi les coûts d'option, c'est-à-dire les recettes auxquelles on a renoncé en utilisant des ressources d'une façon qui ne permet pas de produire des biens et des services pour la vente sur le marché[249]. Ainsi, pour évaluer correctement les coûts qui seraient occasionnés pour réduire la pollution ou limiter l'exposition des travailleurs à des substances cancérigènes dans le cadre d'une analyse coûts-avantages, il faut tenir compte des recettes qu'un producteur pourrait obtenir en utilisant l'argent pour agrandir l'usine, accroître les volumes de production ou mettre au point un nouveau produit amélioré et plus facile à vendre au lieu d'utiliser cet argent pour réduire les émissions ou pour isoler les procédés de production.

Cet aspect de l'analyse coûts-avantages est rarement pris en compte, mais il est particulièrement important. Weidenbaum justifie son opposition (et celle de son industrie) à la réglementation «excessive» de l'État sur la base de coûts comme:

> [TRADUCTION]
> [L]es nouveaux investissements dans les usines et le matériel qui ne sont pas faits parce que plus d'un dixième des fonds doivent être utilisés pour répondre aux exigences sociales édictées par l'État

et

> ... les usines qui ne sont pas construites, les emplois qui ne sont pas créés, les biens et services qui ne sont pas produits et les revenus qui ne sont pas entraînés[250].

Sur un plan pratique, cette position indique une préférence pour les biens et les services commercialisés par opposition aux avantages non commercialisés; les coûts liés à l'observation de la réglementation et la production à laquelle on a renoncé sembleront toujours plus «réels» que les avantages qui sont évalués par des hypothèses[251]. Comme, dans une économie de libre entreprise ou une économie mixte, les utilisations «productives» dans le sens de Weidenbaum sont également des utilisations rentables, la logique du soutien de l'industrie à l'analyse coûts-avantages de la nouvelle réglementation est évidente. La préférence accordée à la production commercialisée est renforcée par la définition que font certains analystes des objectifs de l'analyse coûts-avantages en termes de maximisation du bien-être défini par le PNB[252]. Cette perspective, quant à elle, suppose au moins un engagement général envers la maximisation de la richesse (encore une fois sans tenir compte particulièrement de la répartition) comme objectif de la politique des pouvoirs publics, sinon comme impératif d'éthique. Certains commentateurs se prononcent assez explicitement en faveur de la maximisation de la richesse comme principe éthique[253] mais, le plus souvent, on n'en parle pas ouvertement.

Pour les fins de l'analyse coûts-avantages, il faut déterminer les avantages des politiques des pouvoirs publics et attribuer une valeur à ces avantages afin de les comparer aux coûts des politiques en question. Deux étapes bien délimitées peuvent être distinguées dans l'évaluation des avantages pour l'analyse coûts-avantages: l'estimation des avantages d'une politique proposée (en termes de réduction des morts, des blessures, des maladies, des dommages à la végétation, etc.) et l'attribution d'une valeur pécuniaire à la réduction qui en résulte.

Les deux étapes comportent des incertitudes désastreuses. Un examen récent et poussé de la recherche sur les avantages de la réglementation en matière de santé et de sécurité a isolé plusieurs zones d'incertitudes ou de conflits scientifiques: la démonstration des relations de cause à effet, la disponibilité limitée des données épidémiologiques qui font le lien entre l'exposition et la maladie humaine, la limite des modèles servant à prédire la dispersion des polluants dans l'environnement, les rapports entre la dose et la réaction, la validité des extrapolations entre espèces et l'importance des répercussions sur les individus ou les groupes particulièrement sensibles[254].

L'information dans au moins un certain nombre de ces catégories est normalement essentielle pour estimer les dommages faits par un contaminant et, par conséquent, les avantages de la réduction des émanations ou de l'exposition. Comme nous l'avons fait observer au chapitre deux, la résolution d'une incertitude «scientifique» dans un certain nombre de ces zones, sur la base de connaissances presque inévitablement incomplètes, suppose des points de vue opposés sur la manière dont l'incertitude devrait être pondérée dans le choix parmi une vaste gamme de valeurs défendables. Les choix qui en résultent dans n'importe quel cas particulier sont exogènes à l'analyse économique de la lutte contre une nuisance et sont indépendants de cette analyse; pourtant, ils auront une influence fondamentale sur le ratio coûts-avantages qui en résultera. Il en ira de même pour l'évaluation de l'efficacité d'une mesure particulière de lutte contre la nuisance en question, qui est elle-même l'objet de controverse, comme l'illustrent les décisions sur la contribution de diverses sources au Canada et aux États-Unis au problème des pluies acides[255] et, pour prendre un exemple du domaine des produits de consommation, l'efficacité des dispositifs actifs et passifs dans la prévention des blessures à la suite de collisions automobiles[256].

Il est peut-être irréaliste d'espérer qu'une «augmentation de la recherche» permettra d'obtenir de meilleures estimations des avantages dans nombre de ces cas.

[TRADUCTION]
Des décisions sont souvent prises dans un contexte de connaissances limitées sur les effets sociaux ou environnementaux possibles ... Le pouvoir repose

> donc sur la capacité de manipuler les connaissances ... et la compétence technique devient une ressource exploitée par toutes les parties pour justifier leurs opinions politiques et économiques[257].

Pourtant, ce n'est pas en attendant davantage de recherche que l'on évite le problème. Les estimations des avantages qui serviront à l'évaluation des politiques doivent être faites à partir des éléments disponibles.

Lorsque les avantages ont été estimés, il faut leur attribuer une valeur que l'on définit comme le montant que les gens seraient disposés à payer pour ces avantages *si* ceux-ci étaient commercialisés[258]. Nous en arrivons au problème de l'analyse coûts-avantages le plus fréquemment cité, la nécessité d'attribuer des valeurs pécuniaires à des avantages qui normalement ne font pas ou ne peuvent pas faire l'objet de transactions sur le marché. Dans certains contextes qui ne mettent pas en cause directement les avantages relatifs à la santé, des calculs ont été faits (par exemple) par l'estimation du rapport entre les niveaux de pollution et la valeur des propriétés. La différence de la valeur des propriétés entre les zones à forte pollution et les zones à faible pollution permet de représenter le montant que les gens sont disposés à payer pour un environnement plus propre[259]. Dans d'autres cas, la valeur des possibilités récréatives que l'on offre, que l'on préserve ou auxquelles on renonce, a été déduite du temps et de l'argent que les gens sont disposés à consacrer pour en profiter[260].

De telles déductions contiennent leurs propres partis pris politiques. On observe souvent une corrélation inverse entre le revenu et l'exposition à la pollution de l'air urbain[261]. Cette corrélation peut être exprimée en termes de «disposition à payer» pour de l'air plus propre. Par ailleurs, on peut observer que les pauvres ne refusent pas de payer, mais sont les victimes de leur incapacité à payer: les personnes qui ne peuvent pas se permettre de quitter les zones à forte pollution sont celles qui y restent.

> [TRADUCTION]
> Le résultat logique et pratique de l'utilisation de la disposition à payer comme critère serait que les parcs publics ou l'air pur dans les zones défavorisées d'une grande ville présenteraient un ratio coûts-avantages plus faible que la marina pour les cadres supérieurs. Un mode de raisonnement qui produit un tel résultat ou l'appuie indirectement révèle ses jugements de valeur cachés, fondamentalement inégalitaires qui sont inhérents aux principes de la compensation comme critère d'évaluation de la «valeur» des objectifs en matière d'environnement[262].

Les conséquences troublantes de l'évaluation pécuniaire des avantages sont plus claires lorsque nous devons attribuer une valeur à la vie et à la santé (ou à l'absence de mort et de souffrance). Une imposante documentation s'est constituée au sujet de l'évaluation de la vie, une question qui peut normalement être abordée de deux façons. Selon une

première approche, la valeur de la vie de toute personne est égale à la valeur actualisée de ses gains futurs[263]. Par conséquent, la vie des hommes vaut 50 pour cent de plus que celle des femmes, la vie des enfants vaut moins que celle des jeunes adultes et des personnes d'âge moyen (à cause des effets de l'actualisation sur des gains futurs nominalement plus importants, mais plus éloignés) et la vie d'une Américaine non blanche de 85 ans valait, en 1972, 128 $ US[264].

Il ne faut peut-être pas se surprendre du fait que de nombreux analystes entretiennent de sérieux doutes sur l'approche de l'actualisation des gains futurs[265]. Les autres options consistent soit à demander directement aux gens combien ils paieraient pour éviter certaines conséquences désastreuses, soit à déduire des montants que les gens dépensent (par exemple, en détecteurs de fumée) ou «exigent» (par exemple, comme compensation des risques additionnels au travail) la valeur qu'ils accordent à leur vie. À partir de ces données, on déduit l'évaluation des augmentations marginales de l'espérance de vie. Ces méthodes sont regroupées sous l'appellation des approches de la disposition à payer et sont parfois subdivisées en approches fondées sur les préférences «exprimées» et «révélées»; elles tentent d'attribuer à la vie des valeurs pécuniaires considérablement plus élevées que celles qui sont faites sur la base de l'approche de l'actualisation des gains futurs[266]. Elles supposent toutes que la politique à l'étude devrait être évaluée sur la base de la disposition des personnes à payer (réelle ou hypothétique) afin d'éviter une augmentation de la probabilité de la mort ou une réduction probable de la durée de la vie.

La valeur attribuée à une vie sauvée dans diverses études, quelle qu'ait été la méthode d'évaluation utilisée, n'a varié que d'environ un ordre de grandeur, ce qui pousse Graham et Vaupel à conclure que les différences de valeur pécuniaire attribuée à la vie modifieront rarement le résultat de l'analyse coûts-avantages d'un programme ou d'un règlement de l'État dont l'objectif est de protéger la santé et la sécurité[267]. Par conséquent, l'examen du débat sur la valeur de la vie n'a peut-être pas essentiellement une importance pratique, mais heuristique: il illustre les conséquences de l'élaboration de politiques sur la base que tous les gains et les pertes sont commensurables.

L'évaluation de la maladie, des blessures et de la souffrance pose des problèmes tout aussi insolubles. Selon une approche, on attribue une valeur à la lutte contre la maladie et les blessures sur la base «1) de la douleur; 2) des pertes esthétiques; 3) de l'incapacité de partager son temps selon ses préférences». Les pertes esthétiques, comme le défigurement, seraient évaluées par estimation du «prix implicite de l'attraction personnelle» basée sur «les dépenses consacrées exclusivement à améliorer son aspect physique[268]».

Le procédé est d'autant plus étrange à cause de la pratique normale qui consiste à réduire la valeur des gains futurs au moyen d'un taux d'actualisation particulier pour en arriver à la valeur actuelle, sous prétexte que les ressources investies pour obtenir ces gains auraient pu produire un revenu si elles avaient été utilisées autrement[269]. Ainsi, des conséquences extrêmement déplaisantes, mais lointaines, ne semblent pas très importantes après que leur valeur pécuniaire a été actualisée pour donner la valeur actuelle des mesures destinées à éviter un désastre futur[270]. Dans ce contexte, Ashford fait observer ce qui suit:

> [TRADUCTION]
> Par exemple, une entreprise qui utilise de l'amiante peut soit installer un système de ventilation aujourd'hui pour se débarrasser de l'amiante, soit payer plutôt dans trente ans les coûts d'indemnisation lorsqu'un travailleur a le cancer. Que devra faire le propriétaire «rationnel» d'une entreprise? Le propriétaire peut utiliser son argent pendant trente ans, payer la scolarité des enfants du travailleur, enterrer celui-ci dans un cercueil en or et en tirer un avantage financier[271].

Bien entendu, le problème peut être contourné par le choix d'un taux d'actualisation extrêmement faible ou nul. Certains économistes ont préconisé fortement cette approche dans des cas où des effets majeurs mais incertains (et éventuellement irréversibles) sur la santé ou l'écologie sont en cause[272]. Certains autres soutiennent au contraire que l'actualisation ne traduit que [TRADUCTION] «la possibilité de renoncer à des investissements bien avant le moment où il y a une vie à sauver afin d'avoir davantage de ressources disponibles à un moment plus proche de celui où la vie est effectivement vécue[273]». Comme de nombreux autres aspects de l'estimation et de l'évaluation des avantages, le choix d'un taux d'actualisation est fortement une question de valeurs et est loin d'être «objectif»; il est exogène à la technique analytique et indépendant de celle-ci; il peut pourtant être crucial dans la détermination du ratio coûts-avantages calculé.

Un partisan de l'analyse coûts-avantages pourrait soutenir que nombre des incertitudes traitées dans les pages qui précèdent sont prises en compte dans toute application sérieuse de l'analyse coûts-avantages par l'utilisation d'analyses de sensibilité, qui indiquent comment les modifications à tout paramètre important (comme la valeur de la vie, le nombre de cancers mortels à éviter ou le taux d'actualisation des avantages futurs) modifieront le résultat de l'analyse. Il pourrait encore ajouter que l'utilisation d'une fourchette de valeurs dans le calcul des ratios coûts-avantages pourrait constituer un moyen utile de déterminer comment les incertitudes scientifiques devraient être résolues, par exemple, si les coûts de lutte contre les nuisances sont réputés être si élevés que même les hypothèses les plus optimistes sur les avantages ou les évaluations les plus élevées de la vie ne semblent pas justifier la lutte contre la nuisance en question.

Quel que soit le nombre de paramètres que l'on peut faire varier à des fins d'analyses de la sensibilité, l'analyse coûts-avantages *ne peut toujours pas* répondre à deux questions cruciales. Premièrement, si toutes les combinaisons possibles de paramètres ne donnent pas le même résultat qualitatif (un ratio coûts-avantages positif ou négatif), le résultat de l'analyse peut dépendre de façon cruciale de jugements de valeur extérieurs à l'analyse et de questions de procédé.

Deuxièmement, quels que soient les résultats de l'analyse coûts-avantages, est-il, selon les termes de Kapp, «responsable au point de vue cognitif[274]» de prendre des décisions au sujet du niveau et de la répartition de la longévité et de la santé sur la base du critère d'efficacité et sur la base d'hypothèses de valeur du marché pour la vie, les dommages corporels et la souffrance?

B. Risques, droits et analyse coûts-avantages

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'essence de l'analyse coûts-avantages consiste à tenter de simuler un marché pour des valeurs non commercialisées. Sur un marché réel, la répartition *existante* non seulement de la richesse mais également des droits de propriété a une importance cruciale[275]. Par exemple, la richesse que vous possédez influera probablement sur le prix que vous demandez pour votre maison. Pourtant, si vous considérez votre maison sans prix, vous pouvez toujours (sauf sous la menace d'expropriation, bien entendu) refuser de la vendre, quelle que soit sa valeur marchande raisonnable aux yeux d'un économiste. De même, si des droits de propriété de l'environnement étaient officiellement accordés soit individuellement soit collectivement à ceux qui souhaitent l'utiliser à des fins autres que l'élimination des déchets, une personne ou un groupe de personnes pourrait contrer l'intention d'un pollueur de rejeter une substance particulière dans l'air ou dans l'eau d'une zone déterminée simplement en refusant de vendre à l'entreprise en question le droit de le faire.

En pratique, des droits de propriété ont été accordés de manière inverse: on a fait l'hypothèse que les pollueurs ont le droit d'utiliser l'environnement pour évacuer leurs déchets à moins que quelqu'un ne puisse apporter des arguments convaincants pour limiter ce droit. L'un des facteurs de cette attribution est la différence entre les diverses utilisations possibles de l'environnement. Comme Krier le souligne élégamment:

> [TRADUCTION]
> Essentiellement, deux catégories de demande peuvent s'exercer sur des ressources comme l'air, la terre, l'eau, la faune et ainsi de suite: 1) une

demande qui consomme ou détériore ces ressources (pollution de l'eau, abattage des animaux, récolte des forêts), 2) une demande qui ne les consomme pas et ne les détériore pas (natation, ornithologie, randonnée et camping)... Les utilisateurs consommateurs, en exerçant leur demande, peuvent empêcher les utilisateurs non consommateurs d'exercer la leur, tandis que le contraire ne peut être vrai[276].

L'utilisation de l'analyse coûts-avantages comme base de la prise de décision renforce une affectation de facto particulière des droits de propriété. Lovins donne un exemple concret du fonctionnement de ce processus: lorsque de nombreuses personnes ont répondu à une question d'enquête qu'aucune somme d'argent ne compenserait pour elles l'expropriation de leurs maisons pour construire un nouvel aéroport, une commission d'enquête britannique a attribué aux maisons une valeur trois fois supérieure à la valeur du marché pour les fins d'une analyse coûts-avantages[277]. Essentiellement, on impose aux gens un prix de vente plutôt que de leur demander leur avis, procédé qui, lorsqu'il est utilisé comme base de la politique des pouvoirs publics, constitue une parodie du marché «libre»: «Un marché de ce genre a pour caractéristique essentielle le fait que toute partie est libre de ne pas donner son consentement[278]».

Cette attribution (ou appropriation) de droits de propriété s'étend à des jugements sur le niveau acceptable de mise en danger de la vie et de la santé comme conséquence de l'analyse coûts-avantages ou, d'ailleurs, d'un certain nombre d'approches semblables pour déterminer le «risque acceptable». Les personnes qui peuvent être mises en danger ne peuvent pas «refuser de vendre». Ce que Bogen dit fort pertinemment sur les «risques imposés (BENIM)» résume très bien cette question:

[TRADUCTION]
[L]'évaluation de la vie en terme d'équation des risques et des avantages selon la méthode BENIM fait plus que de mettre la vie sur le marché, elle met de force *toute* la vie sur le marché et transforme en fait la vie en monnaie ou cours légal que la société a le droit de percevoir, comme des impôts, afin de payer ses dettes technologiques[279].

Sommes-nous certains que l'évaluation des avantages saisit (par exemple) toutes les dimensions essentielles des «pertes» causées par le défigurement produit soit par une agression dans la rue ou par la conception d'un produit de consommation? Sinon, c'est probablement parce que les évaluations pécuniaires ne peuvent pas saisir ou comprendre précisément [TRADUCTION] «le coût qui est socialement le plus significatif: le *caractère non souhaité* des pertes involontaires et injustifiées de bien-être aux mains de quelqu'un d'autre[280]».

Sagoff a critiqué l'utilisation de l'analyse coûts-avantages pour d'autres raisons et a fait valoir qu'une différence peut bien exister entre notre disposition à payer à titre de consommateur individuel et notre

disposition à prendre des décisions qui entraînent une obligation collective (par exemple, la conservation de la nature) *à titre de citoyens*. À son avis, le rôle de la politique des pouvoirs publics comme véhicule d'articulation des choix collectifs doit être séparé des décisions (réelles ou hypothétiques) des particuliers à titre de consommateurs. Il est certainement légitime de soutenir l'hypothèse selon laquelle il peut y avoir des objectifs que des personnes, comme membres d'une collectivité, recherchent (par exemple, la protection des leurs contre l'empoisonnement au travail ou contre toute autre atteinte à la vie et à l'intégrité personnelle), indépendamment de considérations relatives à la disposition et à la capacité de toute personne ou de tout groupe de personnes de payer pour cette protection[281].

C. Analyse coûts-avantages ou chaos?

Une bonne partie de la crédibilité superficielle de l'analyse coûts-avantages provient de son apparence de gros bon sens. Est-ce que «nous», à titre de société, voudrions prendre des décisions qui coûtent plus cher que ce qu'elles valent? De nombreux économistes soutiennent que l'analyse coûts-avantages est en fait le seul moyen, ou du moins le seul moyen raisonnable, de prendre des décisions au sujet de la protection de l'environnement: [TRADUCTION] «l'excuse pour éviter l'analyse coûts-avantages a des chances d'être celle qui consiste à s'opposer avec vigueur à ... l'utilisation de tout instrument de prise de décision autre que le coup de dés[282]».

Cet argument ne résiste même pas à un examen superficiel. L'analyse coûts-avantages ne peut être réalisée que sur la base d'un certain nombre de décisions ou de non-décisions essentiellement politiques et éthiques. Nombre d'entre elles sont extérieures au processus effectif de l'analyse coûts-avantages, mais sans elle, le processus ne peut pas avoir lieu. Cette situation a pour effet de produire un résultat d'apparence neutre sur la base d'une série d'hypothèses et de présuppositions qui ne sont absolument pas neutres. Parmi ces hypothèses et présuppositions, il y a non seulement celles sur lesquelles sont basés les paramètres qui constituent les données de l'analyse coûts-avantages, mais aussi la justification de l'emploi de l'analyse coûts-avantages au départ: la prémisse selon laquelle l'efficacité constitue le critère pertinent (ou même un critère pertinent) d'évaluation des objectifs des politiques.

Tout en reconnaissant les problèmes associés au fait d'attribuer une valeur pécuniaire de façon fiable ou même intelligible à tous les coûts et avantages, certains partisans de l'analyse coûts-avantages soutiennent que

le but de cette dernière n'est pas tant d'évaluer tous les effets possibles que de simplement les déterminer[283] et qu'il n'est pas nécessaire d'attribuer une valeur pécuniaire à des avantages comme la réduction de la mortalité ou l'amélioration de la santé.

Dans le cadre théorique de l'économie du bien-être, cette «version édulcorée» de l'analyse coûts-avantages a peu de sens: si les valeurs ne sont pas données en dollars (ou dans un autre «dénominateur commun»), comment est-il possible de faire l'hypothèse des résultats d'un marché? Dans cette version, l'analyse coûts-avantages semble signifier seulement qu'une certaine comparaison doit être faite entre les aspects néfastes et bienfaisants d'une politique proposée. Mais qui doit faire la comparaison? Comment doit-elle être faite? Et qui doit décider si un effet donné est négatif ou positif?

Ce dernier point n'est aucunement une question oiseuse. Weidenbaum dénonce le fait que la réglementation sur la santé et la sécurité a entraîné une perte d'investissements productifs, tel qu'on peut en juger par leur contribution au PNB. Pourtant, Ashford soutient qu'une telle réglementation est importante précisément à cause de sa fonction consistant à «signaler à l'industrie» qu'elle doit réduire la mesure dans laquelle elle impose des risques aux citoyens[284].

Cette observation nous amène à une conclusion générale au sujet de la prise de décision en matière de politique relative à la protection de l'environnement, que nous explicitons au chapitre cinq. La qualité, la légitimité ou la possibilité de justification d'une décision ne doivent pas nécessairement être fonction uniquement ou même principalement des critères déterminants sur lesquels la décision a été prise[285]. Le système de justice pénal et la manière par laquelle les lois sont faites dans la plupart des pays «démocratiques» illustrent le fait que la qualité de nombreux types de décisions est inséparable de l'intégrité et de l'équilibre du *processus* par lequel elles sont prises. Dans sa version ordinaire, l'analyse coûts-avantages peut cacher à la fois un choix intéressé des estimations des avantages[286], et des non-décisions sous-jacentes, éthiques et politiques, au sujet des droits et de la répartition des ressources. Dans sa version édulcorée, l'analyse coûts-avantages produit des résultats qui semblent dépendre totalement des considérations de processus.

Il est possible, en principe, de combiner l'utilisation d'une analyse coûts-avantages normale dans la prise de décision avec un procédé hautement ouvert, équilibré et accessible. Certains analystes ont proposé cette combinaison comme moyen de rendre la prise de décision basée sur l'analyse coûts-avantages plus transparente et moins sujette à la manipulation[287]. Mais il semble que les mérites de telles procédures reviennent entièrement à la nature ouverte et accessible du processus de

prise de décision plutôt qu'à la valeur des types particuliers d'information qui sont offerts par l'analyse coûts-avantages.

IV. La protection des travailleurs et des consommateurs: le «choix» comme idéologie

Le coût des maladies et des blessures professionnelles constitue un effet secondaire évident de l'activité économique. Mais comme les travailleurs sont rémunérés pour leur travail, il est superficiellement plausible de soutenir que les maladies et les blessures professionnelles sont des «risques indemnisés», qui le sont sur la base du fonctionnement du marché du travail[288]. Voici cet argument:

> [TRADUCTION]
> [U]n travailleur rationnel est censé évaluer les risques associés à tout type particulier d'emploi et n'*offrir de travailler* dans ce type d'emploi que si une différence suffisante de salaire lui est offerte pour compenser le risque[289]. [C'est nous qui soulignons]

Pour leur part, les gestionnaires compareraient l'évaluation que font les travailleurs de la valeur de la sécurité (valeur indiquée par les demandes salariales) aux coûts d'élimination ou de réduction des dangers au travail. Le résultat serait un prix de vente pour les biens et les services et un niveau de santé et de sécurité au travail qui représentent une répartition efficiente des ressources entre les exigences des travailleurs en matière de santé et de sécurité et tous les autres biens et services.

Certaines études laissent voir l'existence de différences salariales entre les emplois qui traduisent la nature relativement plus dangereuse de certaines professions[290]; par conséquent, on pourrait soutenir que le degré de protection contre les dangers que reçoivent les travailleurs dans des emplois relativement moins dangereux est fonction de leur disposition à payer (sous forme de salaires inférieurs) pour une augmentation de la sécurité. Toutefois, pour un certain nombre de raisons, on peut douter de l'affirmation selon laquelle la compensation offerte par les «primes de risque» est *suffisante*, même sans se demander si le travailleur doit nécessairement se résoudre à de tels compromis pour obtenir un emploi[291].

Parmi ces raisons, la plus fondamentale est l'information: pour que le marché détermine le niveau approprié de risques au travail, un travailleur

devrait être conscient de l'existence, de la durée et de l'intensité de l'exposition à tous les dangers possibles et de leurs effets possibles. Dans certains cas, bien entendu, les travailleurs sont très conscients des dangers de leur travail pour la santé. Toutefois, le nombre même de dangers possibles fait qu'il est très difficile, voire impossible, d'obtenir l'information nécessaire à un choix éclairé[288].

L'industrie a souvent empêché l'accès à de l'information comme la composition des produits chimiques auxquels les travailleurs sont exposés et le danger que cette exposition peut entraîner[289]. Comme Reschenthaler le souligne, une telle difficulté est à prévoir: dans toute situation où le prix du travail pourrait augmenter parce que les travailleurs connaissent les dangers possibles, l'industrie a un fort intérêt matériel à cacher de l'information au sujet des dangers au travail ou de minimiser la signification de ceux-ci[290]. La politique des pouvoirs publics a souvent protégé les prérogatives de l'industrie dans ce domaine[291]. Bien entendu, les syndicats essaient activement d'informer leurs membres des dangers au travail. Toutefois, les travailleurs n'ont probablement suffisamment d'information pour évaluer correctement les risques professionnels que lorsque les syndicats sont forts ou lorsque les media ont parlé abondamment du danger en question.

Même s'ils avaient toute l'information, les travailleurs ne pourraient peut-être pas en faire grand chose. Les compétences des travailleurs, l'emplacement géographique, l'âge et de nombreux autres facteurs réduisent de façon draconienne les options dont ceux-ci disposent. En gros, un dixième de la population du Canada vit dans des localités à secteur unique, des villes à une seule industrie, voire à une seule compagnie[292]. Il peut être extrêmement difficile pour un mineur d'uranium ou un travailleur de papeterie dans le nord de l'Ontario, un mineur d'amiante à Thetford Mines (Québec) ou un bûcheron en Colombie-Britannique de trouver un emploi différent. Les employeurs qui sont des sources importantes d'emploi dans une région peuvent très bien utiliser cette situation pour réduire ou éliminer les primes de risque et pour imposer une série de choix particulièrement peu attrayants («votre emploi ou votre vie») aux travailleurs, ainsi qu'à leurs localités.

MacCarthy résume de façon succincte ces contraintes et d'autres, plus générales:

> [TRADUCTION]
> [G]énéralement parlant, l'exposition aux dangers du travail est involontaire. Pour la plupart des gens dans notre société, le travail est inévitable. Les travailleurs qui se retrouvent en face de risques professionnels inacceptables ne peuvent pas simplement se retirer du marché. Ils doivent choisir parmi les professions disponibles et, par conséquent, certains doivent accepter des emplois qui présentent des risques. Cela ne signifie pas que les travailleurs sont contraints d'accepter des emplois à risques de la même façon que les

consentis. Les conditions externes limitent fréquemment les options à un point tel que la contrainte n'est pas nécessaire[207].

Un tenant de la notion selon laquelle les marchés du travail sont suffisamment «libres» pour mériter que soit légitimée leur répartition des niveaux de dangers professionnels, peut soutenir que de telles contraintes montrent seulement que la capacité des travailleurs à payer pour la réduction des dangers est limitée comme celle de tout le monde. Cet argument suppose clairement la légitimité de la répartition existante des ressources tout comme des arguments semblables basés sur le marché dans d'autres contextes. Il ignore également l'inégalité du rapport entre l'employeur et l'employé: étant donné notre système existant de droits de propriété, une des parties a une plus grande capacité que l'autre de déterminer les options dont l'autre dispose. Bien entendu, cet argument ne nous dit pas si les travailleurs *devraient* payer pour la sécurité au travail.

Dans le cas des dangers des produits de consommation, les problèmes d'obtention de l'information nécessaire à un choix éclairé peuvent être encore plus grands. Le consommateur pourra consacrer beaucoup de temps à acquérir des connaissances, par exemple sur les voitures ou les additifs alimentaires. L'acquisition de ces connaissances suppose inévitablement l'ignorance d'autres dangers possibles, particulièrement ceux (comme l'amiante dans des séchoirs à cheveux ou les émissions allergènes et éventuellement cancérigènes des matériaux isolants des maisons) qui n'apparaissent pas dans l'immédiat[208].

L'information de première main sur les dangers des produits peut n'être disponible qu'à un coût très élevé, après l'achat (comme dans le cas de pneus ou de réservoir d'essence défectueux). La nature latente d'autres dangers comme les substances toxiques signifie que l'information nécessaire à la modification des habitudes d'achat (par exemple, compte tenu du fait que le savon X est cancérigène) ne peut être obtenue à moins qu'un groupe ou un organisme (habituellement les pouvoirs publics) ait entrepris le processus de recherche et publié les résultats. Le consommateur ne peut faire lui-même les analyses nécessaires.

La difficulté d'obtenir de l'information serait considérée par des économistes comme un coût de transaction. Les coûts de transaction sont des coûts simples qui doivent être supportés afin de faire une transaction sur le marché ou qui doivent être supportés avant qu'un marché puisse fonctionner. Selon certains commentateurs, l'existence de ces coûts peut représenter un état de choses efficient (et justifiable), car le coût d'élimination des coûts de transaction pourrait être supérieur à ce que les gens sont disposés à payer pour surmonter les difficultés en question[209]. Il existe ici un conflit évident entre, d'une part, l'objectif de l'efficience et,

d'autre part, celui du choix éclairé et ce, pour des raisons indépendantes de la contribution de ce dernier à la production de résultats efficients par le marché. Cette distinction est souvent brouillée ou ignorée dans l'éloge que font les économistes du marché «libre»[300]. Un autre point est tout aussi important: très souvent, l'industrie possède au moins une partie de l'information nécessaire mais ne la publie pas. Ainsi, un groupe d'intervenants (l'industrie) peut «fixer» les coûts de transaction à son propre avantage. Par conséquent, nous ne devrions pas nous surprendre de l'opposition fréquente de l'industrie à des propositions ou des demandes de diffusion plus grandes de l'information.

L'indifférence manifestée par les organismes de réglementation, dont on trouve un exemple dans l'absence d'exigences en matière d'essais et de processus d'approbation des ingrédients des cosmétiques au Canada[301], parce qu'elle *réduit* la possibilité d'un choix éclairé, accroît la «vulnérabilité technologique» des consommateurs. Cette vulnérabilité caractérise les achats directs d'un grand nombre de produits, comme les cosmétiques, mais est peut-être encore plus frappante (et a causé certaines tragédies spectaculaires) dans des domaines comme la conception des aéronefs commerciaux et les médicaments délivrés sur ordonnance[302], où la science ou la technologie sont complexes et où l'utilisateur ou la victime ultimes ne peuvent éviter les effets des choix faits par d'autres (par exemple, la compagnie aérienne, le médecin).

La réglementation concernant la lutte contre les produits dangereux est parfois critiquée à cause des limites qu'elle impose, prétend-on, au choix des consommateurs[303]. Pourtant, ce ne sont pas les consommateurs, mais les producteurs qui déterminent au départ les limites du choix en décidant ce qui sera produit, quelles seront les caractéristiques des produits et (en l'absence d'une intervention réglementaire) dans quelle mesure les substances seront analysées et les conceptions vérifiées[304]. Bien entendu, le potentiel de commercialisation joue un rôle important dans de telles décisions[305], bien que pas toujours (comme nous l'indiquerons dans le chapitre suivant) d'une manière qui corresponde à l'idée de la souveraineté du consommateur. La nature des décisions des consommateurs signifie (selon la terminologie fréquemment citée de Hirschmann) que ceux-ci sont limités à l'option «défection» plutôt qu'à celle de la «prise de parole»[306]. Ils peuvent choisir une des options offertes ou les refuser toutes. Par contraste, la «prise de parole» suppose la capacité de modifier la gamme des choix disponibles, une option qui est limitée aux producteurs ou aux pouvoirs publics qui agissent au moyen de la réglementation des produits.

Une différence qualitative semblable peut être observée entre les choix à la disposition des travailleurs sur le marché du travail et ceux qui sont à la disposition des entreprises qui les emploient en matière de

conception et de fonctionnement du lieu de travail et, bien entendu, entre les entreprises productrices à titre d'utilisateurs-consommateurs de l'environnement et les personnes qui utilisent celui-ci à d'autres fins: pêcher, nager, boire, respirer. Les consommateurs peuvent obtenir un degré marginal de prise de parole par les plaintes auprès des fabricants, la publicité, les poursuites judiciaires en responsabilité civile. Les travailleurs, en raison de l'activité syndicale et des lois qui permettent de refuser un travail non sécuritaire, peuvent obtenir un degré limité de prise de parole dans la lutte contre les dangers au travail. Mais leur prise de parole, comme celle des victimes de la pollution, reste strictement limitée et dépend (souvent) de l'évolution des tendances variables dans la résolution des litiges et la politique réglementaire.

CHAPITRE QUATRE

Le rôle joué par les sociétés commerciales dans l'élaboration des politiques

I. La grande société: théorie et réalité

Le chapitre précédent se terminait par une série d'observations sur les diverses voies s'offrant aux entreprises productrices, d'une part, et aux consommateurs, travailleurs et citoyens exposés à la pollution de l'environnement, d'autre part. Les principes énoncés sont valables quelle que soit l'importance des entreprises en cause. Cependant, ces distinctions prennent une importance pratique énorme à cause du rôle économique prédominant d'un petit nombre de sociétés dont les activités s'exercent à l'échelon national ou (le plus souvent) international. Ces sociétés ont en outre à leur disposition des moyens tellement importants qu'il devient possible, et même peut-être nécessaire, de voir en elles des gouvernements privés ou même de «nouvelles principautés[37]».

La théorie économique traditionnelle est fondée sur un univers hypothétique où la production de biens et de services est assurée par un très grand nombre d'entreprises concurrentes, dont aucune n'est suffisamment importante pour influencer la nature générale et les conditions des marchés qu'elle exploite. Cette multiplicité de producteurs vient (en théorie) appuyer la notion de la «souveraineté du consommateur», selon laquelle un producteur viendra fournir les biens et services à l'égard desquels il semble y avoir une demande.

La réalité économique contemporaine est cependant bien différente. La Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés a constaté qu'environ 35 pour cent de l'actif total des sociétés non financières et 25 pour cent de leurs ventes, étaient attribuables aux cent plus importantes de ces sociétés[38]. En 1979, par ailleurs, les cent plus

importantes sociétés non financières du Canada ont produit environ le même volume de vente que six cent quarante mille entreprises ayant eu des ventes annuelles de moins de 2 millions de dollars[309]. Au milieu des années 1970, Clement a isolé cent treize sociétés «dominantes», tant des sociétés financières que non financières, disposant chacune d'un actif de plus de 250 millions de dollars et d'un revenu de plus de 50 millions de dollars[310].

Aux États-Unis, les deux cents plus importantes entreprises de fabrication vendent environ 60 pour cent de tous les produits manufacturés, et disposent de 66 pour cent des biens de fabrication[311]. Et, à l'échelon international, les revenus d'exploitation de géants tels qu'Exxon, General Motors, Mitsubishi et Unilever (respectivement 103, 58, 55 et 24 milliards de dollars US[312]) font souvent paraître ridicules les recettes des gouvernements, et même le PNB de certains pays dans lesquels ils exercent leurs activités. On a estimé que les sociétés multinationales produisent [TRADUCTION] «environ le tiers du produit *mondial* brut[313]». [C'est nous qui soulignons]

Ces données viennent appuyer les arguments de Galbraith au sujet de la dichotomie, dans les économies industrielles, entre le «système de planification» et le «système de marché»[314]. Le système de marché regroupe les petites entreprises et un grand nombre de producteurs agricoles; il demeure relativement conforme au modèle proposé par la science économique traditionnelle. Le système de planification comprend pour sa part les gouvernements élus et le millier de grandes sociétés qui assurent plus de la moitié de l'activité économique totale. Galbraith soutient, de façon convaincante, que ces grandes sociétés, ayant la capacité d'influer sur l'environnement politique et économique, se rapprochent davantage des gouvernements que des producteurs dispersés, concurrents, dont l'existence forme un postulat implicite d'une bonne partie des théories économiques[315].

Nombre de marchés de biens de consommation (et de biens d'équipement) sont dominés par un nombre relativement restreint d'entreprises qui (selon leurs intérêts mutuels) peuvent préciser et limiter la concurrence entre elles[316]. Ces grandes entreprises sont également en mesure d'influer sur les préférences du public et sur son système de valeurs, non seulement à l'égard de produits déterminés, mais également (à tout le moins jusqu'à un certain point) sur des questions de nature plus générale[317]. Et, du simple fait de leur taille, elles jouissent d'un large éventail de possibilités et d'une grande latitude dans l'affectation de leurs moyens financiers.

C'est cette capacité qui donne tout son sens au concept de «stratégie» au sein des sociétés commerciales. Ces stratégies peuvent

viser tant à l'accroissement de la rentabilité qu'à la réduction des risques ou des incertitudes (Galbraith insiste particulièrement sur la réduction des risques). L'efficacité de la stratégie semble exiger certains compromis entre ces deux objectifs. Ainsi, le fait d'acheter des pièces importantes à plusieurs fabricants ou fournisseurs (et parfois dans plusieurs pays) peut entraîner une augmentation des coûts, mais par ailleurs, la société est alors beaucoup moins vulnérable aux augmentations de prix décidées par les fournisseurs ou aux grèves des employés[318]. À moyen ou à long terme, cependant, les entreprises ne peuvent laisser de côté leur objectif de rentabilité: elles doivent absolument chercher à faire des profits, ou à préserver les possibilités d'en faire dans l'avenir[319].

Les grandes sociétés sont souvent en mesure de rendre très difficile l'accès à un marché donné. Elles peuvent par exemple faire une publicité intense, ou consacrer de fortes sommes à la recherche et au développement[320], de sorte que peu d'entreprises auront les moyens de faire face à cette concurrence. Parfois, les procédés utilisés sont plus subtils: on a affirmé que le changement annuel de modèle, introduit par General Motors au cours des années 1920, entraînait des coûts tellement élevés que les fabricants de voitures nord-américains se trouvaient protégés contre l'apparition de nouveaux concurrents américains. Ce type de protection permettait en outre aux fabricants de définir et de limiter les paramètres de la concurrence au sein du marché (ainsi, la concurrence pourra ne concerner que le style, et non pas la sécurité ou d'autres caractéristiques)[321].

Les grandes sociétés ont également les moyens d'acheter leurs concurrents «indirects»: aux États-Unis, General Motors a acheté de nombreux systèmes de transport municipaux utilisant l'électricité[322]. L'intégration verticale, autre caractéristique fondamentale des grandes sociétés modernes, se manifeste notamment par la participation des sociétés pétrolières multinationales au secteur primaire, au transport, au raffinage et à la commercialisation[323], mais le phénomène est bien plus répandu: un producteur sidérurgique aura des intérêts dans une mine de fer, un fabricant d'ordinateurs, dans une entreprise produisant des circuits intégrés. Les sociétés exercent ainsi un contrôle à l'égard des matières premières, des pièces et des prix, et peuvent réduire les incertitudes concernant la planification.

Une autre tendance caractéristique consiste dans la diversification de l'activité économique, qui permet fréquemment à la société de consacrer ses ressources à des activités disparates, selon leur rentabilité ou leur utilité sous le rapport des objectifs d'investissement à long terme. C'est surtout parmi de tels conglomérats (mais pas exclusivement) que l'on observe la tendance à cesser des activités qui, tout en étant rentables, ne sont pas conformes aux objectifs fixés par la direction, ou ne corres-

pondent pas aux projets à long terme de la société. Quelques fermetures de ce genre, et la structure économique d'une région peut subir des transformations radicales[324].

Lorsqu'on analyse de façon réaliste la grande entreprise et ses pouvoirs, on constate bien vite qu'en ce qui a trait à nombre de produits, le concept de la souveraineté du consommateur ne se vérifie pas. S'il n'existe que quatre grands fabricants d'automobiles en Amérique du Nord et si aucun d'eux n'offre des ceintures trois points, une protection totale contre le capotage et les impacts latéraux, ou des systèmes de frein antiblocage, le consommateur n'y peut pratiquement rien: ce ne sont pas là les aspects sur lesquels on a choisi de faire porter la concurrence et la publicité. Certains invoquent l'argument suivant:

> [TRADUCTION]
> Habituellement, la réglementation porte sur des aspects auxquels le consommateur n'attribue pas de valeur. Car si ces aspects étaient importants pour lui, le fabricant lui aurait sans doute proposé un produit répondant à ses attentes ...[325]

Cette thèse est souvent indéfendable par suite de la combinaison de deux facteurs: a) la nature des choix qui s'offrent aux producteurs, *et* b) la concentration de l'industrie *et* la puissance commerciale des principales entreprises qui la composent.

II. La grande société et l'élaboration des politiques

A. La création des risques constitue de la «réglementation»

Les paragraphes qui précèdent brossent un tableau très général des pouvoirs économiques des grandes sociétés commerciales. Cependant, comme le souligne Galbraith, l'activité économique de la grande société comporte également une dimension politique. C'est sans doute à Nadel[326] que l'on doit les analyses les plus pénétrantes sur les pouvoirs de décision étendus des grandes sociétés en matière d'environnement. À l'instar de nombreux politicologues, Nadel définit l'intérêt public comme la détermination officielle et impérative des valeurs adoptées par la société dans son ensemble. Il souscrit à la conception traditionnelle faisant du «caractère impératif» un trait fondamental de l'intérêt public, mais s'en éloigne carrément en affirmant que, [TRADUCTION] «l'essence d'une décision de caractère impératif [consistant dans] l'absence d'un choix véritable de la part des personnes visées», l'intérêt public est déterminé autant par les grandes sociétés commerciales que par les gouvernements[327].

Le caractère impératif peut, selon Nadel, se présenter sous deux formes. Dans le premier cas, il découle de la possibilité de sanctions: le fait de ne pas se conformer à certaines exigences (par exemple, dépasser la limite de vitesse prescrite, refuser de payer ses impôts) est puni rétroactivement. À cet égard, les pouvoirs des entreprises sont limités; cependant, le caractère impératif lié à une situation de fait est

[TRADUCTION]
... encore plus répandu parmi les formes d'élaboration non gouvernementales des politiques ... La dégradation de l'environnement constitue sans doute le cas le plus manifeste et le plus généralisé d'un caractère impératif lié à une situation de fait. Les citoyens de Gary (Indiana), par exemple, sont forcés de supporter des préjudices sur le plan de la santé et de l'esthétique par suite de la pollution atmosphérique causée par les usines de la société U.S. Steel. Ils peuvent y voir le prix à payer en échange d'un emploi et de la prospérité, mais n'en restent pas moins soumis aux politiques arrêtées par l'industrie... La pollution, pour pousser l'exemple plus loin, n'est pas un acte fortuit, résultant du hasard. Elle découle au contraire de décisions précises prises par les dirigeants de l'entreprise. Bref, il s'agit d'une politique arrêtée par ces dirigeants, lesquels doivent être considérés comme des «autorités» dans le système politique ... Si l'on estime qu'un membre d'une commission scolaire d'un village du Wisconsin fait partie des autorités, mais pas le président de la General Motors, il est impossible de parvenir à une compréhension profonde du gouvernement ni des grandes entreprises[30].

Les sociétés commerciales participent de toute évidence à l'élaboration des politiques économiques, car elles sont en mesure de planifier la production (et même, à un certain degré, la consommation) aux échelons national et international. Cette prérogative renforce leur pouvoir de «réglementation». Les sociétés commerciales, par exemple (tout comme les gouvernements), jouent un rôle dans la réglementation relative à l'environnement lorsque leurs activités sont préjudiciables à la santé des citoyens demeurant à proximité de leurs usines, ou à celle de leurs propres employés[29]. Jusqu'à un certain point, cette observation vaut pour toutes les entreprises. Les grandes sociétés, cependant, disposent pour leur part de moyens financiers et politiques tellement importants que leurs activités devraient faire l'objet d'une attention particulière de la part des politicologues et de ceux qui déterminent l'intérêt public.

On pourrait même avancer que dans certains cas, les sociétés, du fait de leurs ressources et de leur rôle économique, jouissent d'un pouvoir *plus étendu* que l'État sur le plan de la réglementation. Les règlements établis par le gouvernement en vue de combattre les effets inévitables des politiques des sociétés commerciales sont fréquemment assortis de sanctions qui ne peuvent être appliquées universellement (ou alors, sous peine de conséquences politiques désastreuses[30]), et qui ne sont imposées qu'après le fait, après de longs et coûteux procès[31]. Les pollueurs peuvent refuser de respecter les délais qui leur sont fixés; une entreprise dont les procédés de fabrication causent le cancer parmi ses employés

peut très bien continuer pendant de nombreuses années à y recourir à l'insu des autorités et impunément. Le pouvoir des sociétés représente donc une manifestation de l'attribution implicite de droits de propriété aux pollueurs, dont nous avons déjà parlé, et y contribue tout à la fois.

B. Les sociétés commerciales: des bureaucraties qui élaborent des politiques

Les sociétés dont les revenus s'élèvent à des milliards de dollars et qui emploient des centaines de milliers de personnes (souvent réparties à travers le monde entier) forment des systèmes d'une extrême complexité pour ce qui est de la planification des investissements et de la prise de décisions comportant souvent le caractère impératif dont nous venons de parler. Pourtant, on relevait, dans une étude récente sur les recherches en cette matière, [TRADUCTION] «une tendance générale, parmi les sociologues, à se désintéresser des mécanismes internes des grandes entreprises[332]». Certains juristes soutiennent par ailleurs que, étant donné la complexité indéniable des structures des sociétés modernes et des techniques qu'elles appliquent, il est difficile, sinon impossible d'imputer une responsabilité individuelle au sein de l'entreprise à l'égard d'actes ayant causé un préjudice à des tiers[333].

Cette complexité, toutefois, ne doit pas nécessairement avoir pour conséquence l'impossibilité d'exercer un contrôle perceptible ou efficace. Si les divisions d'exploitation de la plupart des grandes entreprises jouissent aujourd'hui d'un degré élevé d'autonomie pour ce qui est des décisions courantes, il existe néanmoins, en revanche, une centralisation très poussée au regard de la planification, du financement et des objectifs à long terme, à l'échelon national et (souvent) international[334].

Malgré le caractère normalement secret des décisions internes prises dans les grandes sociétés, il est possible de citer de nombreux cas où des cadres supérieurs semblaient au courant des risques entraînés par les actes ou l'inaction de la société, lorsqu'ils n'ont pas carrément ordonné leur création ou leur perpétuation. Selon des rapports publiés et des témoignages rendus devant les tribunaux de juridiction civile, des cadres supérieurs avaient été avisés des défectuosités des réservoirs de carburant dont étaient munis certains avions légers Beech, trois ans avant les premiers accidents mortels apparemment provoqués par ces défectuosités[335]. On sait également qu'un vice-président de Ford a, à tout le moins, assisté aux réunions où il a été discuté des profits pouvant être réalisés en retardant les modifications destinées à accroître la sécurité du

système d'alimentation[336]. Le contrôleur adjoint de la Occidental Chemical avait appris par des notes de service, plus de trois ans avant les autorités, les méthodes illégales employées par la société pour se débarrasser des rebuts, qui venaient contaminer les eaux souterraines aux environs de son usine de Lathrop, en Californie[337]. Selon une autre étude, la direction de la Warner-Lambert Inc. a refusé d'approuver des dépenses de 33 000 $ pour réduire les risques d'explosion résultant de la présence de poussière de stéarate de magnésium dans son usine de chewing-gum. Une explosion provoqua par la suite la mort de six employés et occasionna des blessures à quarante-huit autres[338].

Normalement, de tels cas ne sont dévoilés qu'à la suite d'enquêtes législatives minutieuses ou de procès au civil, et les preuves ne seraient sans doute pas suffisantes pour justifier une condamnation pénale. Ces exemples devraient cependant faire réfléchir ceux qui prétendent qu'il est impossible d'imputer à des cadres supérieurs la responsabilité de décisions prises par la société et suscitant des risques pour la vie et la santé des citoyens[339]. Par ailleurs, on ne peut nier que bien souvent, les sociétés sont, à dessein ou non, organisées de telle manière qu'il soit impossible de prouver que les cadres supérieurs étaient au courant d'activités dangereuses à l'égard desquelles des poursuites pourraient éventuellement être intentées[340].

La Commission de réforme du droit, dans un document intitulé *Responsabilité pénale et conduite collective*, a donné une analyse très subtile de cette question et du rôle des sociétés commerciales dans l'élaboration des politiques. Elle y a souligné que la responsabilité personnelle à l'égard des actes des sociétés pourrait devoir être déterminée selon le rôle qu'y joue l'intéressé, «en analysant [son] comportement ... en regard de ses responsabilités à l'intérieur de la compagnie[341]».

La Commission a finalement rejeté cette solution, à cause des problèmes juridiques qu'elle entraînait, et a recommandé plutôt que la loi donne un meilleur accès aux renseignements internes permettant de déterminer la responsabilité individuelle à l'égard des actes de la société[342]. Il s'agit là d'une recommandation extrêmement importante, et les remarques de la Commission soulèvent en outre une question théorique fondamentale. Nous ne pourrions admettre qu'une théorie ou un système politique ne précise pas les critères permettant d'imputer à des individus la responsabilité à l'égard des politiques des institutions gouvernementales. Or, notre système politique et juridique néglige généralement le problème connexe de la responsabiblité au sein des entreprises; il est de ce fait très difficile de contester les prérogatives de ces gouvernements privés. Vues dans cette perspective, les conclusions de Stone paraissent on ne peut plus pertinentes:

[TRADUCTION]
Le législateur devrait constamment être à la recherche et tenir compte des caractéristiques des sociétés commerciales qui donnent aux problèmes posés par leur surveillance (et la surveillance des personnes qui les constituent) un caractère tout à fait particulier[340].

L'étude des structures internes des entreprises a dans une large mesure été restreinte au contexte de la responsabilité pénale. Simplement pour mieux comprendre la nature du problème, il est utile de parler brièvement du cadre structurel dans lequel sont prises les décisions des sociétés. Comme c'est le cas pour tous les organismes bureaucratiques, ce cadre structurel se caractérise au premier chef par l'interchangeabilité des personnes qui s'y trouvent. Selon Ermann et Lundman,

[TRADUCTION]
[p]ar la nature de leur poste, les personnes se voient contraintes de penser et d'agir au bénéfice de l'organisation. Si le titulaire d'un poste ne répond pas aux attentes que justifie sa situation, il est remplacé[344].

Le principal critère (mais certainement pas le seul) pour déterminer la nature «bénéfique» des actes, du point de vue de la société, consiste dans leur contribution à la rentabilité, à court ou à long terme; c'est ce que Madden appelle le [TRADUCTION] «calcul du résultat net[345]» (*bottom line*). Ces pressions se manifestent de toutes sortes de manières: elles peuvent être formulées expressément (par exemple, lorsque le siège social fixe des objectifs financiers aux divisions d'exploitation et à leurs directeurs[346]); ou encore, elles peuvent être tacites. Même les cadres supérieurs, si l'on en juge par le nombre de départs involontaires, peuvent être remplacés. Par ailleurs, ils ont souvent une influence énorme sur le fonctionnement de la société, sur les pressions qui s'y exercent et, par extension, sur les conséquences des actes de la société pour les consommateurs, les travailleurs et les citoyens[347].

Il s'agit là de considérations importantes. En effet, il ne semble exister, au sein des sociétés, aucune tendance opposée, selon laquelle les actes faits par des personnes à titre de dirigeants seraient appréciés suivant d'autres critères que leur incidence sur les objectifs de la société[348]. Le climat de l'entreprise risque ainsi de favoriser l'ignorance, la dissimulation ou (ce qui est sans doute plus grave) la rationalisation des effets nocifs des politiques de l'entreprise.

Cette conclusion représente manifestement une hypothèse qu'il faudra vérifier par des recherches plus approfondies. Deux exemples suffiront cependant à illustrer le phénomène. D'après un sondage effectué en 1976 parmi des dirigeants d'entreprise et des membres de profession libérale, dont les résultats ont été publiés dans le *Harvard Business Review*, les cadres des entreprises américaines sont très souvent incités à adopter un «comportement immoral»[349]. Par ailleurs, une expérience ayant

pour sujets des étudiants en administration de plusieurs pays, dont un grand nombre avaient déjà travaillé dans ce domaine, a produit des résultats inquiétants: elle a permis de constater jusqu'à quel point l'importance attribuée à la rentabilité de la société peut influer sur le sens moral des cadres et sur les décisions de la direction[330].

Les sujets jouaient le rôle de «membres du conseil d'administration» de la société Upjohn et, à ce titre, on leur demandait de réagir à une situation à laquelle avait réellement été confrontée la société: la "U.S. Food and Drug Administration" avait tenté d'empêcher la vente de l'antibiotique Panalba. De nombreuses expériences scientifiques avaient établi le caractère potentiellement dangereux du médicament et son efficacité restreinte... mais il rapportait beaucoup à Upjohn[331].

Les possibilités allaient du retrait volontaire du médicament avant toute mesure réglementaire, à la résistance active aux mesures de la FDA. L'expérience a été reprise de nombreuses fois durant cinq ans, et *79 pour cent* des «conseils d'administration» ont adopté la voie qualifiée de «totalement irréfléchie» par Abrahamson, soit [TRADUCTION] «tenter de commercialiser le Panalba de la manière la plus efficace et prendre les mesures juridiques, politiques et autres requises pour empêcher les autorités d'interdire le Panalba[332]».

Il ne faut pas en déduire que la structure des entreprises produit des ogres, ni que la meilleure façon de combattre les actes préjudiciables des entreprises soit nécessairement d'en imputer la responsabilité à des individus. Il importe cependant d'instaurer des mécanismes juridiques et politiques plus appropriés, plus efficaces afin de combattre les pressions *internes* décrites dans les paragraphes précédents. En effet, ces pressions ont tendance à provoquer des actes préjudiciables au nom de la rentabilité, et de nombreux commentateurs ont soutenu avec des arguments convaincants que les sanctions légales actuelles prévues à l'égard des infractions commises par les sociétés n'ont pas un effet dissuasif suffisant à cet égard[333].

III. Les sociétés et l'élaboration des politiques: leurs rapports avec les gouvernements

Les gouvernements peuvent bien sûr imposer de nombreuses restrictions quant à la portée et au contenu des politiques des entreprises. L'existence de telles restrictions, et le fait que les sociétés contestent souvent leur étendue, ne signifient pas nécessairement toutefois que ces

dernières disposent de pouvoirs moins importants que les gouvernements des États dans lesquels elles exercent leurs activités. Il faut plutôt y voir le reflet d'un conflit portant sur les limites légitimes des pouvoirs des deux types d'institutions, dont les objectifs et le mandat diffèrent jusqu'à un certain point. La société commerciale vise à la rentabilité; cela ne veut pas dire toutefois, comme nous l'avons souligné, qu'elle fasse toujours, ni même habituellement, un profit maximal à court terme. Les objectifs des gouvernements sont beaucoup plus difficiles à cerner, plus complexes, multidimensionnels.

Les gouvernements n'ont cependant pas toute latitude pour imposer des restrictions aux entreprises quant à leurs orientations. En effet, les grandes sociétés sont en mesure, grâce à leurs moyens financiers, d'influer sur les politiques gouvernementales à l'égard de questions spécifiques. Elles peuvent financer de longues recherches scientifiques qui viendront étayer leur point de vue. Par ailleurs, elles ont la possibilité de préparer à fond leur participation aux audiences portant sur des propositions de règlements, et peuvent se permettre de subir des procès longs et coûteux[354]. Simplement par ce dernier moyen, les sociétés peuvent, de manière concertée, paralyser tous les organismes de réglementation, sauf les mieux nantis. Il leur est également facile d'«absorber» de nombreuses sanctions financières, en les répercutant sur leurs clients ou leurs actionnaires[355]. Non seulement les grandes sociétés recourent-elles à la publicité pour la mise en œuvre de leurs stratégies — et l'usage de cet outil par de nombreuses entreprises au cours d'une longue période entraîne sans doute par lui-même de sérieuses conséquences politiques[356] — mais leurs moyens financiers leur permettent également d'atteindre d'une façon directe l'opinion publique par le moyen de la publicité justificative faite par les entreprises ou leurs associations[357].

Au lieu de parler d'un conflit entre l'objectif de rentabilité des investissements, d'une part, et la protection des citoyens sur le plan de l'environnement, d'autre part, on situe parfois le conflit chez le citoyen lui-même: il aspirerait d'un côté à un revenu élevé, à la prospérité mais, de l'autre, à être protégé contre les dangers liés à l'environnement[358]. Ceux qui adoptent un tel point de vue oublient que la grande société, grâce à son droit de regard sur l'investissement, jouit du pouvoir *d'imposer des compromis* à ceux qui vivent dans son entourage, notamment lorsqu'elle représente une source importante d'emplois dans la région (ou parfois dans tout le pays). On relève de nombreux cas où les habitants d'une région dont la vie économique reposait sur une seule entreprise ou industrie se sont «mis du côté de l'entreprise» pour combattre les demandes de ceux qui voulaient une réduction de la pollution ou des risques en milieu de travail[359]. Les menaces tacites de réductions de production, de licenciements et de déplacements d'usines suffisent souvent à dissuader d'exiger des correctifs ceux-là même qui souffrent le plus de la situation.

Cette possibilité d'imposer des compromis constitue non seulement un élément essentiel du rôle des sociétés dans l'élaboration des politiques, mais elle représente en outre une arme puissante dans les négociations avec les organismes gouvernementaux. La contribution d'une industrie donnée à l'emploi et à l'activité économique au niveau local ou régional peut en effet être invoquée pour susciter une opposition politique de trois sources distinctes: de la part des députés qui représentent des régions vulnérables à cet égard, de la part des ministères ayant des «sympathies naturelles» à l'égard de l'industrie et, enfin, de la part des ministères chargés de promouvoir le développement économique et industriel.

Dans toute économie mixte ou de libre entreprise, la politique économique vise dans une large mesure à supporter et encourager l'investissement privé, à créer un «climat économique favorable». À de nombreux autres égards, allant de la protection de l'environnement à l'assistance sociale, il existe souvent une opposition latente entre les objectifs du gouvernement et la nécessité d'éviter les conflits prolongés avec le secteur privé[30]. Cette opposition est l'une des raisons pour lesquelles l'Ontario a accordé à l'Inco Ltd. et à la Reed Paper, qui sont toutes deux les plus importants employeurs de leur localité, des prorogations de délais répétées pour se conformer aux objectifs environnementaux[31]. L'Algoma Steel, de Sault-Ste-Marie, a également bénéficié de semblables prorogations de délais; pourtant, les résidents s'étaient plaints à maintes reprises, et les fonctionnaires avaient critiqué les arguments invoqués par l'entreprise[32].

De tels conflits demeurent habituellement cachés. Lorsqu'ils sont rendus publics, cependant, l'industrie peut, grâce à son pouvoir en matière d'investissement, combattre efficacement les politiques gouvernementales qui risquent de réduire l'autonomie ou la rentabilité des entreprises[33].

Le recours à des menaces au sujet du lieu et de l'importance des investissements, afin d'influer sur les politiques gouvernementales, représente un élément essentiel de l'élaboration par les sociétés de leurs politiques à l'échelon national. Le phénomène prend une importance encore plus grande dans le cas des sociétés multinationales, dont le rôle croissant dans l'économie internationale a été étudié ailleurs[34]. Les firmes multinationales planifient la production et cherchent la réduction maximale des coûts non pas à l'échelon national mais bien à l'échelon international, l'objectif consistant à accroître l'efficacité (et donc la rentabilité) de leurs activités[35]. C'est d'ailleurs la raison d'être essentielle des sociétés multinationales.

En élargissant ainsi le champ de ses activités, l'entreprise se trouve dans une position incomparablement plus forte pour négocier avec les gouvernements. Les sociétés multinationales considèrent les interventions

gouvernementales comme [TRADUCTION] «une atteinte sérieuse à l'*autonomie stratégique* générale [de leurs] dirigeants[36]». [souligné dans le texte original]; cela confirme d'une manière frappante le rôle joué par ces sociétés dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques touchant l'intérêt public. Des études portant sur la gestion des sociétés multinationales soulignent expressément que ces dernières, grâce à leur pouvoir de décision en matière d'investissement, peuvent amener les gouvernements à adopter des politiques plus propices à la rentabilité des investissements étrangers[37].

On trouve un bon exemple des pressions pouvant être exercées par les sociétés multinationales en vue d'influer sur les politiques relatives à l'environnement (qui forment l'un des nombreux éléments du climat d'investissement d'un pays) dans la réaction de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, lorsque certains ont réclamé un meilleur accès aux données sur les effets nocifs des produits de ses membres. L'ACFPC affirme que la divulgation de pareilles données risquerait de nuire au caractère secret des renseignements de nature privée concernant les produits et les procédés de fabrication:

> [TRADUCTION]
> Comme vous le devinez, les sociétés multinationales classent soigneusement les principaux pays industriels selon le degré auquel on y protège le caractère secret des renseignements[38].
>
> Si, dans un pays donné (ou une province), l'industrie fait face à des coûts injustifiés ou excessifs, des délais ou une incertitude, elle y cessera tout simplement la recherche de l'innovation et le développement, pour se livrer à ces activités dans des pays où le climat économique est plus favorable. Si cela se produisait au Canada, ce pays pourrait se voir rapidement réduit, en ce qui a trait aux produits chimiques, à jouer le rôle d'un simple entrepôt[39].

Une telle menace, de la part d'une association industrielle comportant une forte proportion de sociétés multinationales, dont la production canadienne des membres s'élève à 5 milliards de dollars par année et qui emploie vingt-six mille personnes[39], ne peut faire autrement qu'influer fortement sur les politiques gouvernementales.

La centralisation des contrôles financiers, caractéristique des firmes multinationales, peut sérieusement restreindre la capacité du gouvernement de vérifier les activités des filiales. Non seulement cette situation est-elle à la base d'un changement fondamental dans les rapports de forces entre les gouvernements et le secteur privé international au regard de la politique économique, mais elle a également des conséquences importantes sur les politiques relatives à l'environnement. En 1979, par exemple, un porte-parole de la Reed Paper déclarait à un comité législatif de l'Ontario que la société fermerait son usine de Dryden, en Ontario, si le gouvernement provincial refusait de modifier un délai proposé pour

l'instauration de mesures contre la pollution: la société mère britannique (qui contrôlait 87 pour cent des actions de la Reed) allait tout simplement refuser de fournir les sommes additionnelles nécessaires pour une accélération de la lutte contre la pollution[371]. Que les allégations des sociétés soient vraies ou non, les possibilités qui s'offrent au gouvernement, dans un tel cas, sont très restreintes.

Les gouvernements canadiens sont particulièrement vulnérables aux pressions des sociétés multinationales, compte tenu du degré élevé de capitaux étrangers dans l'économie du pays: la moitié environ des quatre cents plus grandes sociétés canadiennes appartiennent majoritairement à des étrangers et sont donc soumises à un certain degré de contrôle de la part des sociétés mères[372]. Par conséquent, la décision de se conformer ou non à la réglementation canadienne relative à l'environnement, tout particulièrement lorsque l'observation des règlements implique le versement de capitaux importants, peut être prise à l'extérieur du Canada, selon le critère de la conformité aux projets internationaux de la société. En revanche, les firmes multinationales peuvent jouir d'une forte position dans leurs négociations avec les gouvernements des pays où elles exercent leurs activités, autant qu'avec celui du pays où se trouve la société mère: par exemple, elles peuvent menacer explicitement ou tacitement d'aller investir ailleurs.

Le pouvoir de négociation du gouvernement, dans ses relations avec les sociétés multinationales, dépend de nombreux facteurs: l'importance, pour l'entreprise, des marchés auxquels le gouvernement contrôle l'accès, la diversité de l'économie nationale et ses possibilités sur le plan technologique et, enfin, le consentement du gouvernement à verser des subventions ou à mettre en œuvre d'autres mesures propres à assurer un climat favorable à l'investissement[373]. Il ne faut pas conclure à l'impuissance des gouvernements face aux grandes sociétés. Cependant, les sociétés multinationales, grâce à leur importance et à leurs pouvoirs en matière d'investissement, peuvent négocier à tout le moins sur un pied d'égalité avec les gouvernements nationaux, même ceux des pays riches, économiquement diversifiés et hautement industrialisés de l'Europe de l'Ouest[374].

CHAPITRE CINQ

Observations générales et conclusions

I. L'attitude particulière adoptée à l'égard de l'activité économique

Nous avons vu au chapitre trois que l'emploi du critère de l'efficacité dans la répartition des ressources, pour la détermination de l'intérêt public, repose sur le postulat suivant: les préjudices causés par des activités économiques donnant lieu à la production de produits marchands doivent être nettement différenciés des préjudices dont l'origine est autre, par exemple ceux qui résultent d'une agression ou d'une querelle de ménage. Cette façon de voir d'un œil différent les préjudices causés par l'activité économique n'est cependant pas limitée aux applications du critère d'efficacité. Le recours à une analyse coûts-avantages implicite et non spécifique semble constituer une caractéristique générale des politiques relatives à l'environnement.

Les spécialistes en matière de risque, par exemple, font une distinction entre [TRADUCTION] «les risques que certains individus font supporter à des tiers» (par exemple, les excès de vitesse, la conduite en état d'ébriété et les mauvais traitements infligés à des enfants) et «les risques causés par les effets externes de la production», tels que la pollution de l'air et de l'eau, et les déchets toxiques[75]. Par ailleurs, de nombreux commentateurs soulignent que le fait d'exposer des individus à des appareils dangereux ou des substances cancérigènes pourrait être considéré comme un crime en vertu des lois actuelles, mais que cela ne se produit pratiquement jamais lorsque les risques en cause s'inscrivent dans le processus de production[76].

L'une des explications de cette attitude réside bien sûr dans le caractère «respectable» des éventuels délinquants[77]. À cet égard, Tronine observe que

[TRADUCTION]
la pollution résulte dans une large mesure d'activités par ailleurs légitimes et socialement souhaitables, exercées par des entreprises respectables; la majorité des citoyens, ainsi que les tribunaux, n'y voient aucun comportement criminel[378].

D'autres analystes, cependant, tout en souscrivant à cette description de l'attitude des tribunaux et de l'administration, en contestent les fondements mêmes. Geis et Monahan comparent, selon le critère des conséquences, et non celui des avantages présumés, la «violence grossière» dont le type est l'agression commise dans la rue, et la «violence subtile», par laquelle les citoyens sont exposés à des blessures et à la mort lorsque des sociétés refusent de divulguer les dangers que présentent des produits, ou de repenser ces derniers[379].

Le débat sur l'éventuel caractère criminel de la pollution (ou des autres risques liés à l'environnement) soulève des problèmes juridiques complexes, qui feront l'objet d'un document de travail de la Commission[380] et ne sont pas traités ici. Notre réticence à tenir pour criminelle la création de tels dangers doit cependant être soulignée, car elle montre à quel point la société est disposée à supporter certains types de préjudices (les risques acceptés de Bogen) contre un bénéfice (hypothétique) prenant la forme d'une production accrue de produits marchands.

Un autre exemple: selon Zechhauser, la valeur attribuée à la prolongation de la vie, dans l'élaboration des politiques, est déterminée selon le critère de la [TRADUCTION] «qualité de la vie selon l'âge[381]». Il découle notamment de l'utilisation de ce critère que l'on juge plus important d'assurer la protection des jeunes que celle des personnes âgées contre le risque en cause. Or emploierions-nous un tel critère dans le cas de préjudices ne résultant pas d'activités économiques (*présumées*) bénéfiques? Accepterions-nous que les patrouilles policières soient réparties selon l'hypothèse qu'il importe davantage de protéger la vie des jeunes que celle des personnes âgées?

Cette brève analyse nous conduit, paradoxalement, au seul argument véritablement fondé militant en faveur du recours à l'analyse coûts-avantages dans l'élaboration des politiques. Ce n'est pas parce que l'on n'utilise pas expressément l'analyse coûts-avantages que l'on ne met pas en balance les coûts et les avantages des politiques proposées. Tous les gouvernements, à tous les paliers, procèdent constamment de cette façon, dans une multitude de domaines[382]. Inversement, les considérations contenues aux chapitres un et trois portent à conclure que la protection d'intérêts particuliers inhérente à l'analyse coûts-avantages ressemble de très près à celle que l'on relève dans la répartition actuelle des ressources pour la prise de décision politique. Or, il n'est *pas indispensable* que le processus de prise de décision politique soit influencé par de tels intérêts,

du moins pas à un tel point et pas aussi manifestement. C'est pourquoi la plus importante recommandation faite dans ce chapitre vise à la réforme de ce processus. Il faut cependant parler auparavant d'une controverse théorique devenue particulièrement vive depuis les remous suscités par le concept de «déréglementation».

II. L'intervention gouvernementale: atteinte à la liberté ou décision des gouvernants?

Les tenants d'une limitation de l'intervention gouvernementale en matière de pollution invoquent souvent une prétendue opposition entre liberté individuelle et réglementation. Un économiste est même allé jusqu'à dire que la perte de liberté qu'entraîne (selon lui) toute intervention gouvernementale devrait être considérée comme un «coût» dans une analyse coûts-avantages complète[20], bien qu'il ne s'agisse manifestement pas d'un coût mesurable sur le plan de la production, ni d'un avantage auquel il est possible d'attribuer une valeur pécuniaire sans abuser du concept.

La contamination cachée d'eaux souterraines utilisées comme source d'eau potable, le déversement de mercure dans un cours d'eau dont les poissons représentent la principale source de subsistance d'un nombre important d'autochtones, l'exposition des travailleurs d'une usine à des concentrations non déterminées de produits chimiques dont la nature demeure secrète: voilà autant d'exemples typiques de risques graves liés à l'environnement qui permettent de constater que la plupart du temps, la prétendue opposition entre liberté et intervention gouvernementale n'est pas le véritable nœud du débat. La question qui se pose est en réalité celle-ci: dans quelle mesure l'institution chargée d'élaborer des politiques (le gouvernement) devrait-elle avoir le pouvoir de restreindre la capacité d'un autre ensemble d'institutions (les sociétés commerciales) d'exposer les citoyens à certains risques ou, en d'autres termes, de «réglementer» par le biais de politiques imposant une situation de fait. Il est facile d'invoquer la liberté individuelle; seulement, pour faire correspondre l'absence d'intervention gouvernementale à un accroissement de la liberté, il faut présupposer que toutes les politiques établies par les gouvernements sont susceptibles de porter atteinte à la liberté. Or, cette hypothèse est indéfendable: ce qui est en cause, habituellement, c'est [TRADUCTION] «la liberté de devenir riche[21]» en faisant supporter à des tiers certains effets externes.

C'est uniquement dans des cas très particuliers que l'on pourrait à la rigueur considérer la réglementation comme une atteinte à la liberté *individuelle*: pensons par exemple à l'interdiction totale de la saccharine, ou à l'installation obligatoire, dans les voitures, de mécanismes de sécurité ne nécessitant pas l'intervention du conducteur ni des passagers, au lieu des ceintures trois points. Dans de tels cas, relativement rares, il pourrait être indiqué de restreindre la portée de l'intervention gouvernementale. Il faut cependant rappeler que l'installation de ceintures trois points, par exemple, ne résulte pas du souci, chez les fabricants, de répondre aux exigences des consommateurs, mais bien de plus d'une décennie de pressions exercées par des citoyens *hors* du marché et ensuite par les gouvernements. Les fabricants de voitures ont d'ailleurs résisté âprement à ces demandes[30]. On pourrait dire la même chose à propos de nombreux autres dispositifs de sécurité maintenant installés sur les voitures et de la publicité faite aux rappels de véhicules par les fabricants afin de remédier à des défectuosités pouvant s'avérer dangereuses. Ces exemples donnent à penser que le gouvernement aurait également de bonnes raisons d'intervenir (et dans certains cas devrait le faire de toute urgence) afin de permettre aux consommateurs de disposer d'informations et de voies d'action qui leur sont actuellement inaccessibles.

Il convient en outre de rappeler que, le plus souvent, les consommateurs ignorent même le nom des substances auxquelles ils sont exposés (c'est le cas, au Canada, en ce qui concerne les ingrédients des aliments et des cosmétiques). Dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, l'argument de la «liberté» se voit affaibli par de semblables limites à l'information, et par le pouvoir des entreprises d'imposer des compromis aux travailleurs et aux habitants de la collectivité où elles sont installées. En ce qui a trait à l'environnement, enfin, l'argument a encore moins de poids: comment la liberté des résidents de Love Canal aurait-elle pu être restreinte si les autorités avaient réglementé plus tôt ou de manière plus efficace l'enfouissement de substances toxiques?

III. Nécessité d'instituer de nouveaux types de sanctions

Comme nous l'avons vu au chapitre quatre, il est extrêmement important de déterminer les types de sanctions les plus susceptibles d'assurer l'observation, par les sociétés, des règles établies en matière d'environnement. Pour les économistes, trois solutions sont possibles: la perception de droits relatifs aux effluents, l'institution d'un droit de

polluer, avec une valeur marchande, ou les sanctions pécuniaires proportionnelles à la période durant laquelle le pollueur ne s'est pas conformé aux exigences réglementaires. Dans les trois cas, l'avantage de la sanction consiste dans a) son application automatique et b) le fait qu'elle atteint la société dans son objectif principal, à savoir, logiquement, la réduction maximale des coûts (ou la maximisation des profits).

De telles sanctions sont relativement aisées à appliquer lorsque les émissions proviennent de sources clairement identifiables ou de telles catégories de sources (les voitures, par exemple)[106]. Leur application pose davantage de problèmes — peut-être pas insurmontables — lorsqu'il s'agit de réprimer la diffusion, à travers tout un écosystème, de substances potentiellement dangereuses provenant d'un grand nombre de sources. On ne voit pas très bien, non plus, comment ces sanctions pourraient être infligées dans les cas où les infractions touchent le milieu de travail ou les produits de consommation dangereux.

Deux autres difficultés majeures se présentent. Tout d'abord, comme les sanctions pécuniaires automatiques ne seront pas applicables dans tous les cas, il faudra parfois recourir à d'autres types de sanctions; or, dans de telles situations, il pourrait être parfaitement inutile d'utiliser des mesures d'ordre économique. Lorsque les risques de détection et de condamnation sont minces ou incertains, il est plausible, selon Coffee[107], qu'*aucune* sanction pécuniaire n'ait d'effet dissuasif, à moins d'acculer la société à la faillite. Il souligne en outre qu'étant donné la nature de l'organisation des sociétés, on peut imaginer que des individus y occupant des postes importants acceptent de courir des risques que refuserait de prendre l'entreprise en tant qu'agent économique «rationnel». Et compte tenu de la structure complexe des sociétés multinationales, on peut envisager le cas où un État ne serait en mesure d'infliger aucune sanction économique suffisante pour modifier l'équilibre coûts-avantages de la société, fondé sur les objectifs globaux de cette dernière. Pour ces raisons, et pour d'autres de même nature, il est absolument nécessaire de poursuivre les recherches afin de mettre au point des sanctions dont l'efficacité ne dépende pas d'analyses abstraites ou de présomptions à propos des intérêts économiques de l'entreprise dans son ensemble.

Une autre difficulté, plus fondamentale, tient au fait que, même en supposant la mise en œuvre d'un système de perception de droits de pollution ou de sanctions automatiques, on peut s'attendre que les montants exigés fassent l'objet de longues négociations et que l'industrie exige de fréquentes exemptions en invoquant des circonstances particulières. [TRADUCTION] «La comparaison entre, par exemple, un système de perception de droits de pollution non entaché de corruption et un mécanisme de réglementation contrôlé par des intérêts particuliers, est une comparaison spécieuse[108]». En réalité, plus grande serait l'efficacité

prévisible d'un système de perception de droits de pollution ou d'autres mesures (et dans certains cas, leur efficacité pourrait d'ailleurs s'avérer très grande), plus féroce risque d'être l'opposition des industries visées. Compte tenu des moyens politiques des industries et du secteur privé en général, il est sans doute beaucoup moins utile de discuter de l'efficacité relative théorique des différents types de sanctions, que d'étudier le processus politique par lequel sont déterminés les objectifs et les sanctions en cas de contravention.

IV. La réforme doit toucher les mécanismes de décision

Toute réforme législative en matière d'environnement risque d'avoir des effets très limités si elle se borne à des modifications de fond touchant par exemple la création de nouvelles infractions ou de nouvelles sanctions et l'institution d'une charte des droits environnementaux. De telles mesures sont importantes, mais pour être efficaces à long terme, elles doivent s'inscrire dans une nouvelle structuration des *mécanismes d'élaboration* des textes relatifs à l'environnement, tant sur le plan du contenu que de l'application.

Cette recommandation est fondée sur des prémisses normatives, ainsi que sur les raisons pratiques invoquées dans les paragraphes précédents et les chapitres un et quatre. D'après la première de ces prémisses, il est préférable que les conflits soient résolus par un débat public, ou du moins sur la base d'une connaissance explicite de la nature des décisions et des jugements de valeur en cause, au lieu de l'être par un choix arbitraire, au lieu, en d'autres termes, d'être écartés du processus politique. Si les mécanismes de prise de décision des gouvernements étaient mieux connus, il est permis de penser que les priorités de l'industrie seraient davantage susceptibles d'être contestées.

Quant à la seconde prémisse, elle peut s'exprimer ainsi: la légitimité des décisions politiques en matière d'environnement est fonction non seulement de leur pertinence, mais également du processus par lequel elles ont été prises. Ceux à qui l'on demande de supporter les risques ont-ils eu l'occasion de dire s'ils les jugeaient acceptables? Formulée de cette manière, la question semble un peu simpliste; pourtant (comme cela a été souligné au chapitre trois), c'est précisément le type de question que l'on omet de poser lorsque, par exemple, on tente de déterminer le degré acceptable de risque selon le critère de l'efficacité.

La réforme, sur ce plan, devrait viser à intégrer dans le processus politique, au sens habituel du terme, de nombreux conflits évoqués dans le présent document, en fournissant, à ceux qui en sont actuellement dépourvus, différents types de ressources.

Parmi les nombreux commentateurs ayant réclamé des réformes au chapitre du processus de prise de décision au Canada, ce sont Castrilli et Lax[389] qui ont proposé l'ensemble le plus complet de modifications de nature générale. Leurs recommandations concernent notamment les points suivants: la participation du public à l'établissement des priorités et des grandes politiques; les dispositions légales exigeant l'annonce des mesures proposées en vue d'obtenir des commentaires, possibilité pour toutes les parties intéressées de demander la tenue d'une audition et la formulation de mesures réglementaires par des groupements privés; l'obligation de divulguer toutes les données sur lesquelles est fondée une décision proposée, et l'obligation pour les organismes de réglementation de fonder leurs décisions sur le procès-verbal des commentaires ou des audiences; l'interdiction des communications officieuses entre l'industrie (ou d'autres parties) et le personnel de l'organisme de réglementation; la réduction du pouvoir discrétionnaire de l'Administration à l'égard de la mise en œuvre des règlements; et enfin, la possibilité d'un contrôle judiciaire dans le cas de contraventions à ces lignes de conduite.

Au moins trois réformes de nature générale peuvent être ajoutées à cette liste. En premier lieu, la loi devrait permettre d'obtenir certaines données pertinentes (par exemple, le nom des produits chimiques et les résultats des essais) avant même qu'elles soient intégrées à des mesures réglementaires précises. En deuxième lieu, il conviendrait que l'État participe au financement des organismes qui préconisent un accroissement de la qualité de l'environnement par le biais de la réglementation (l'industrie jouit déjà d'un avantage de cette nature, comme nous l'avons vu au chapitre un, grâce à la déductibilité des sommes versées pour défendre ses positions). En troisième lieu, il s'agirait de donner de plus grandes ressources, dans certaines situations, aux victimes éventuelles. Nous pensons aux dispositions en vigueur dans plusieurs provinces qui permettent aux travailleurs, dans des circonstances particulières, de refuser d'accomplir un travail qu'ils jugent dangereux[390]. Dans le même ordre d'idées, l'État pourrait encourager les poursuites civiles ou pénales en matière de pollution de l'environnement: les citoyens pourraient se voir accorder une certaine protection au chapitre des frais judiciaires. L'État pourrait même décider, comme c'est parfois le cas aux États-Unis, de rembourser les frais supportés par les citoyens ayant intenté sans succès des poursuites, lorsque la cause présente une importance particulière[391]. À tout le moins, les organismes de réglementation pourraient s'abstenir de faire obstacle aux citoyens désireux d'intenter des poursuites contre les contrevenants. Toutes ces mesures ont ceci en

commun qu'elles visent à réduire la disparité des ressources (au sens large) dont disposent d'une part les entreprises à l'origine de la pollution et, d'autre part, les éventuelles victimes.

Cette liste de réformes n'est pas exhaustive, loin de là, mais elle indique la voie à suivre pour atteindre un certain équilibre dans l'élaboration des politiques en matière d'environnement. À l'heure actuelle, en effet, ce sont presque toujours les intérêts de l'industrie qui l'emportent.

Il convient en conclusion d'aborder au moins deux objections possibles. Certains pourront dénoncer le caractère excessivement légaliste de telles mesures, surtout à un moment où l'on cherche à transformer le mode d'élaboration de politiques, à le rendre moins légaliste, justement, à le départir de son caractère d'antagonisme. Le fait d'accroître le formalisme du processus d'élaboration des politiques relatives à l'environnement augmente incontestablement les possibilités de délais et de poursuites judiciaires. Il s'agit là d'une critique souvent formulée à l'égard des propositions de réforme. En réalité, toutefois, dans le système actuel, où l'accès à l'élaboration des politiques dépend du pouvoir discrétionnaire de l'organisme de réglementation et des ressources des participants éventuels, les délais peuvent être *indéfinis*; les objectifs poursuivis au chapitre de l'environnement risquent même d'être carrément trahis.

La recherche et la réflexion permettront peut-être de concevoir des solutions favorisant l'accès au processus politique et diminuant les disparités sur le plan des ressources, sans pour autant supposer un formalisme aussi poussé que ce qui est proposé dans les paragraphes précédents. Il conviendrait toutefois de se demander si un certain degré de légalisme n'est pas préférable à l'impuissance des citoyens à l'égard de l'élaboration des politiques. Soulignons également que des recommandations de cette nature ne concernent aucunement le choix des mesures qui seront par la suite arrêtées. En fait, une telle réforme du processus d'élaboration des politiques constitue une condition préalable à la formation des appuis nécessaires à la viabilité d'un régime efficace de sanctions fondé sur un modèle administratif, et non sur un modèle pénal.

Une autre objection pourrait avoir trait à l'orientation «anti-industrie» de telles réformes. Pour invoquer cet argument, il faut présumer que dans la situation actuelle, l'industrie et les autres parties intéressées disposent de ressources comparables, sinon quantitativement, du moins qualitativement. Or, l'une des conclusions fondamentales du présent document va dans le sens contraire. Même dans le régime le plus équilibré que l'on puisse imaginer, l'industrie jouira encore de moyens financiers plus importants que les autres parties intéressées, conservera son grand pouvoir de négociation découlant de son pouvoir en matière d'investis-

sement et devra faire l'objet d'une surveillance constante en ce qui concerne l'observation des règlements. Mais de tels avantages deviennent carrément écrasants et même inadmissibles, sur le plan de la définition des enjeux et sur celui du processus de décision, lorsque viennent s'y ajouter des dispositions légales liant la possibilité de participer à la détermination des risques acceptables, à certaines conditions: pouvoir discrétionnaire de l'Administration, légitimité antérieurement reconnue, moyens financiers.

Les réformes proposées pourront sembler utopiques, étant donné les considérations du présent document au sujet de la nature de l'influence des gouvernements, et des limites de cette influence. En réalité, il faudrait mettre en œuvre des mécanismes beaucoup plus complexes que ceux qui viennent d'être exposés si l'on souhaitait accroître véritablement la protection des citoyens canadiens à l'égard de l'imposition illicite de risques liés à l'environnement. Les changements d'orientation du gouvernement à l'égard de pesticides, de colorants, de produits chimiques, etc., deviendraient prévisibles, et devraient être encouragés. En outre — et cela importe sans doute davantage — l'intérêt du public pour les politiques relatives à l'environnement serait accru si l'élaboration des règlements était plus ouverte, d'une plus grande neutralité. Et réciproquement, cet intérêt accru de la part du public pourrait influer sur le processus politique.

Essentiellement, notre thèse se résume ainsi: les citoyens qui tentent, individuellement ou collectivement, de se prémunir contre les conséquences, dans leur vie et sur leur santé, des décisions prises par les grandes entreprises, sont constamment placés dans une situation défavorable, pour les raisons données dans le présent document. L'essentiel n'est pas que le lecteur souscrive à nos conclusions, mais bien qu'il saisisse l'importance d'avoir une compréhension profonde de la situation. Si certaines questions, certaines controverses sont écartées du processus de prise de décision et de son cadre théorique, ce n'est pas nécessairement en raison de leur peu d'importance, ou parce que personne ne s'en préoccupe: ce peut être également qu'il est très difficile de les intégrer à ce processus, ou encore que les personnes susceptibles de les soulever n'ont jamais été admises à participer à la prise de décision.

Renvois

1. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, Hinsdale, Ill., Dryden Press, 1975, p. 66.

2. *Ibid.*, p. 69

3. W. Leiss, «Political Aspects of Environmental Issues», Leiss, éd., *Ecology versus Politics in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1979, p. 261.

4. Voir P. Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Boston, Little, Brown, 1967, p. 78; voici la définition donnée par l'auteur, du terme «non-décision»: [TRADUCTION] «ce sont les cas importants où les valeurs dominantes, les règles de procédure, les rapports de forces et d'autorités, ensemble ou séparément, empêchent de fait une question latente de se faire jour et de requérir une décision».

   Durant les années 1960, l'une des principales controverses de la science politique portait sur le rôle exact à attribuer à ces contraintes d'organisation dans la définition et l'évaluation du pouvoir politique. Selon l'école behavioriste, la politique ne doit avoir pour objet que les interactions et les conflits observables entre les protagonistes politiques — théorie dont l'effet serait d'exclure la plupart des facteurs pris en considération dans le présent document d'étude. Voir H. Kariel, éd., *Frontiers of Democratic Theory*, New York, Random House, 1970, Parties II et III. Pour une critique de la théorie behavioriste, voir notamment Bachrach, *ibid.*; C. McCoy et J. Playford, éds , *Apolitical Politics: A Critique of Behavioralism*, New York, Crowell, 1967.

5. A. Culyer, «The Quality of Life and the Limits of Cost-Benefit Analysis», L. Wingo et A. Evans, éds , *Public Economics and the Quality of Life*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, 1979, p. 141.

6. S. Kelman, *What Price Incentives? Economists and the Environment*, Boston, Auburn House, 1981, p. 5.

7. H. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, New York, Meridian, 1958.

8. Les audiences du Comité spécial du Parlement sur la réforme de la réglementation (Comité Peterson) et les études du Conseil économique du Canada faites dans le cadre de son mandat sur la réglementation, ont permis récemment d'obtenir beaucoup de renseignements sur le fonctionnement du processus de la réglementation.

Les études les plus importantes entreprises dans le cadre du mandat sur la réglementation comprennent entre autres: B. Felske, *Sulphur Dioxide Regulation and the Canadian Non-Ferrous Metals Industry*, Rapport technique nº 3, Ottawa, Conseil économique, 1980; P. Nemetz, «Regulation of Toxic Chemicals in the Environment», Cahier de recherche nº 20, Ottawa, Conseil économique, 1981; P. Victor et T. Burrell, *Environmental Protection Regulation, Water Pollution and the Pulp and Paper Industry*, Rapport technique nº 14, Ottawa, Conseil économique, 1981; voir également le rapport provisoire du Conseil intitulé *Rationalisation de la réglementation publique*, Ottawa, 1979, et le rapport final intitulé *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, 1981. Le témoignage des représentants d'Environnement Canada devant le Comité Peterson est publié dans les procès-verbaux du Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme de la réglementation (ci-après nommé le Comité Peterson), *Procès-verbaux*, fascicule nº 6, le 24 septembre 1980.

Le présent chapitre s'inspire de plusieurs commentaires récents et très fouillés: P. Elder, éd., *Environmental Management and Public Participation*, Toronto, Association canadienne du droit de l'environnement, 1976; A. Lucas, «Legal Foundations for Public Participation in Environmental Decision Making» (janvier 1976) *Natural Resources Journal* 73; M. Carswell et J. Swaigen, *Environment on Trial*, édition revue et corrigée, Toronto, Macmillan, 1978; J. Swaigen, «Environmental Law 1975-1980» (1980) 12, *Ottawa Law Review* 439; M. Rankin, «Information and the Environment: The Struggle for Access», J. Castrilli et C. Lax, «Environmental Regulation-Making in Canada: Towards a More Open Process», deux commentaires publiés dans J. Swaigen, éd., *Environmental Rights in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981; J. Castrilli, «Control of Toxic Chemicals in Canada: An Analysis of Law and Policy» (1982), 20 *Osgoode Hall Law Journal* 322; R. Gibson, «Industrial Pollution Abatement and the Use of Environmental Control Orders in Ontario», Toronto, Canadian Environmental Law Research Foundation, 1983, sous presse.

9. Castrilli, *supra*, note 8, a fait un historique et une critique exhaustive de la Loi.

10. L'honorable J. Davis, *Débats de la Chambre des communes*, le 24 avril 1974, p. 1729.

11. L'honorable J. Sauvé, Comité permanent des pêches et des forêts, Chambre des communes, *Procès-verbaux*, fascicule nº 16, le 11 avril 1975, p. 6.

12. Davis, *supra*, note 10; W. L. Canniff (Directeur technique, Association canadienne des fabricants de produits chimiques), Comité permanent des pêches et des forêts, *Procès-verbaux*, fascicule nº 18, le 18 avril 1975, p. 4.

13. Canniff, *ibid*.

14. L'Association canadienne du droit de l'environnement, «Mémoire contenant des recommandations sur le Bill C-25, Loi sur les contaminants de l'environnement», Toronto, photocopie, présenté au Comité permanent des pêches et des forêts, mai 1975.

15. En janvier 1982, les seuls produits chimiques visés par des règlements en vertu de la loi étaient les biphényles chlorés, les aérosols aux chlorofluoroalcanes, le mirex, les biphényles polybromés et les triphényles polychlorés. Voir Ministère de l'Environnement et Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, «Produits chimiques d'intérêt prioritaire ou d'intérêt potentiel: annexe à la Loi sur les contaminants de l'environnement», *Gazette du Canada*, Partie I, le 16 janvier 1982.

16. Castrilli, *supra*, note 8, p. 343-345; au sujet des lacunes de la loi, voir également R. H. Hall, «Environmental Contaminants Act: Legislation Based on an Impracticable Premise», annexe A dans *Roundtable Discussion on Toxic Chemicals Law and Policy in Canada*, Toronto, Canadian Environmental Law Research Foundation, photocopie, 1981; commentaires de J. Brydon, Directeur général, Centre de la gestion des produits chimiques toxiques, Environnement Canada, dans *Roundtable Discussion*, p. 131.

17. Environnement Canada, «Mémoire présenté au groupe de travail sur la réforme de la réglementation», Comité Peterson, *supra*, note 8; *L'expertise extérieure et la participation du public*, deuxième rapport de la Commission d'étude des biphényles chlorés établie en vertu de la Loi sur les contaminants de l'environnement, Ottawa, Environnement Canada, 1980, p. 279-280; Victor et Burrell, *supra*, note 8, p. 60-62.

18. Victor et Burrell, *supra*, note 8, p. 61; T. Leah, «Hazard Assessment for Purposes of Federal Legislation in Canada», M. Bratzel, éd., *Workshop on Hazard Assessment* subventionné par le Conseil de la qualité de l'eau des Grands lacs, Commission mixte internationale, Windsor, CMI, 1979, p. 10-13.

19. Environnement Canada, «Mémoire», *supra*, note 17, p. 6A:4.

20. Commentaires de R. M. Robinson, sous-ministre adjoint, Service de la protection de l'environnement, Comité Peterson, *supra*, note 8, p. 6. Depuis, le Ministère a mis en application une ligne de conduite interne, sans force de loi, désignée «Politique sur la consultation publique et sur l'accès à l'information», Ottawa, Environnement Canada, 1982.

21. A. B. Morrison, sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de la santé, Comité Peterson, *Procès-verbaux*, fascicule nº 24, le 6 novembre 1980, p. 19; voir également son témoignage aux pages 7 et 10 à 12. Le Ministère de la Santé et du Bien-être social est responsable, de concert avec Environnement Canada, de l'application de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*; il établit les règlements régissant les additifs alimentaires et les médicaments délivrés sur ordonnance, et il conseille Agriculture Canada sur les effets sur la santé publique des pesticides dont l'enregistrement au Canada relève de ce Ministère en vertu de la *Loi sur les produits antiparasitaires*.

22. W. Coleman et H. Jacek, «The Political Organization of the Chemical Industry in Canada», présentée à l'Association canadienne de science politique, 1981, Hamilton, Ontario, Université McMaster, photocopie, p. 57-58.

23. Pour ce qui est de l'Ontario, voir Victor et Burrell, *supra*, note 8; Felske, *supra*, note 8. Au moment de la préparation du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* (R.R.Q., c. Q-2, r. 20), la société Les Mines Noranda, source principale des émissions de dioxyde de soufre dans la province, réussit à soustraire ses fonderies de cuivre à l'application du Règlement. Voir J.-P. Rogel, *Un paradis de la pollution*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1981, p. 166.

24. Gibson, *supra*, note 8.

25. Castrilli et Lax, *supra*, note 8; Elder, éd., *supra*, note 8.

26. A. Thompson, *Environmental Regulation in Canada*, Vancouver, Westwater Research Centre, Université de la Colombie-Britannique, 1981, p. 33.

27. Commentaires de Robinson, *supra*, note 20, p. 35; Victor et Burrell, *supra*, note 8, p. 124.

28. Commentaires de L. Edgeworth, ancien sous-ministre adjoint, Service de la protection de l'environnement, cité par Castrilli et Lax, *supra*, note 8, p. 340-341; Victor et Burrell, *supra*, note 8, p. 49, 124.

29. G. B. Doern, *Le mécanisme réglementaire et la répartition des compétences en matière de réglementation des agents toxiques au Canada*, Étude de documentation nº 41, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1977, p. 130, 140.

30. Au sujet de l'absence de normes d'exposition, voir R. Franson, *La législation canadienne et la réduction de l'exposition aux contaminants*, Étude de documentation nº 39, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1977, p. 35-38, 46.

31. Victor et Burrell, *supra*, note 8, p. 65, 145.

32. *Ibid.*, p. 32, 41-43; Legislature of Ontario Standing Committee on Resources Development, *Final Report on Acidic Precipitation, Abatement of Emissions from the International Nickel Company Operations at Sudbury, Pollution Control in the Pulp and Paper Industry, and Pollution Abatement at the Reed Paper Mill in Dryden*, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1979, p. 88-97.

33. Conseil économique, *Pour une réforme de la réglementation*, *supra*, note 8, p. 123-125; P. Manga, *Occupational Health and Safety: Issues and Alternatives*, Rapport technique nº 6, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1981, p. 185-191, 215, 245; G. Reschenthaler, *Occupational Health and Safety in Canada: The Economics and Three Case Studies*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, p. 80.

34. P. Sabatier, «Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a More Adequate — and Less Pessimistic — Theory of ‹Clientele Capture›» (1975), 6 *Policy Sciences* 301, p. 309-310.

35. *Ibid.*, p. 317-318.

36. *Ibid.*

37. K. Keiser, «The New Regulation of Health and Safety» (1980), 95 *Political Science Quarterly* 479.

38. Castrilli et Lax, *supra*, note 8, p. 334.

39. Aux États-Unis, au contraire, le *Clean Air Act* (1970) et le *Federal Water Pollution Control Act* (1972) fixaient des délais très précis; ceux-ci se sont révélés finalement inapplicables, mais l'on peut se demander si les résultats obtenus, par exemple en ce qui a trait à la réduction des émissions des automobiles, auraient pu l'être aussi rapidement (ou même être possibles) sans de tels délais. Voir A. Marcus, «The Environmental Protection Agency», J. Wilson, éd., *The Politics of Regulation*, New York, Basic Books, 1980; A. Freeman, «Air and Water Pollution Policy», P. Portney, éd., *Current Issues in U.S. Environmental Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, 1978.

40. Par exemple, le nombre de produits chimiques d'usage commercial (constituant donc une menace pour la santé des travailleurs et pour l'environnement) à l'égard desquels des mesures pourraient être nécessaires en vertu du *U.S. Toxic Substances Control Act*, dépasse 55 000. U.S. Council on Environmental Quality (CEQ), *Environmental Quality 1980*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1981, p. 233.

41. Par exemple, l'article 14 de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario et l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries* (fédérale).

42. Ce paradoxe a été souligné par P. Elder, «An Overview of the Participatory Environment in Canada», Elder, éd., *supra*, note 8, p. 374-375.

43. *Loi sur les contaminants de l'environnement*, S.C. 1974-75-76, chap. 72, art. 4.

44. *Ibid.*, art. 5.

45. *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, S.C. 1970-71-72, chap. 47, art. 7; voir le commentaire de R. Franson et A. Lucas, éds, *Canadian Environmental Law*, Toronto, Butterworths, 1981, vol. 1, article 4.2. Des interdictions de portée aussi large sont énoncées dans la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario, S.O. 1971, chap. 86, art. 14 (voir le commentaire de Carswell et Swaigen, *supra*, note 8, p. 28-32), et dans la loi québécoise intitulée *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, art. 20(2).

46. En Ontario, la cour a annulé un arrêté d'intervention pris en 1973 contre une fonderie de plomb de Toronto pour la raison que l'existence d'un danger immédiat n'avait pas été établie; voir Doern, *supra*, note 29, p. 124, et C. Lax, «The Toronto Lead Smelter Controversy», Leiss, éd., *supra*, note 3. Aux États-Unis, la norme controversée d'exposition au benzène fixée par le "Occupational Safety and Health Administration" a été annulée par la Cour suprême pour la raison que OSHA n'avait pas fait la preuve d'un danger important, à tous les niveaux, dépassant celui fixé dans la norme. Voir P. Grove, «The Billion-Dollar Benzene Blunder: Supreme Court Scrutinizes OSHA Standards in *AFL-CIO* v. *American Petroleum Institute*» (1980), 16 *Tulsa Law Journal* 252.

47. Voir les commentaires de J. Brydon dans *Roundtable Discussion*, *supra*, note 16, p. 12.

48. Voir Castrilli, *supra*, note 8.

49. *Loi sur les ressources en eau du Canada*, S.R.C. 1970 (1re Supp.), chap. 5, art. 11 et par. 16(1).

50. Manga, *supra*, note 33, p. 183; C. Reasons, *Assault on the Worker*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 215.

51. Sauvé, *supra*, note 11, p. 8.

52. R. Hirshhorn, *Product Safety Regulation and the Hazardous Products Act*, Rapport technique nº 10, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1981, p. 45 et 107.

53. W. Neff, «Toxic Chemical Information: An Industrial Perspective», annexe C de *Roundtable Discussion*, *supra*, note 16, p. 2-3.

54. Commentaires de Robinson, *supra*, note 20, p. 7. Son commentaire selon lequel il en coûte moins cher de consulter l'industrie que de se procurer les renseignements sans son aide illustre la position difficile dans laquelle se trouve un organisme lorsque, d'une part, l'industrie exerce sa main-mise sur l'information et que, d'autre part, il lui en coûte très cher pour obtenir lui-même l'information.

55. M. Keating, «Safety Tests Faked, but 79 Pesticides Remain on Market», *The Globe and Mail*, le 27 avril 1981. L'une des études de cas dont fait état un document de travail qui sera publié bientôt par la Commission de réforme du droit concerne Captan, l'une des substances mises à l'essai par IBT; Captan n'a pas été retiré du marché malgré le fait qu'en janvier 1980 les enquêteurs canadiens et américains qui étudiaient conjointement les données sur ce produit étaient arrivés à la conclusion que tous les tests, sauf un, sur lesquels était fondée l'autorisation de le mettre en vente, étaient sans valeur. Voir la note de service de J. Auerbach, directeur général, Regulatory Analysis and Lab Audits Branch, à H. Hall, chef, Branch I Pesticide Review Division, U.S. Environmental Protection Agency, «Review of IBT studies on Captan», janvier 1980.

56. G. B. Doern, *Le rôle accessoire de la controverse scientifique et technique dans l'élaboration des politiques de l'Administration fédérale*, Étude de documentation nº 46, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1981, p. 56.

57. F. Anderson, *Environmental Improvement Through Economic Incentives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, 1977, p. 16. Certains commentateurs (voir Thompson, *supra*, note 26, p. 14-15) prétendent que le problème est attribuable en grande partie au caractère pénal de la législation en matière d'environement et ils affirment qu'un système de sanctions financières administratives tel que des droits sur les effluents ou des amendes en cas de dérogation permettrait moins d'atermoiements.

58. Commentaires de l'honorable J. Fraser, député, dans *Roundtable Discussion*, *supra*, note 16, p. 101.

59. A. Bryant, «An Analysis of the Ontario Water Resources Act», Elder, éd., *supra*, note 8, p. 165.

60. P. Emond, «A Critical Evaluation of the Environmental Protection Laws in the Maritime Provinces», Elder, éd., *supra*, note 8, p. 271.

61. C. Hunt, «Environmental Protection and the Public in the 1970s» (1978), 8:1 *Alternatives* 37, p. 38-39.

62. Conseil économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*, *supra*, note 8, p. 68-71. Pour un exemple américain de l'efficacité des coupures budgétaires à limiter la liberté d'action d'organismes semi-autonomes, voir B. Hileman, «Conflict over EPA Budget» (1982), 16 *Environmental Science and Technology* 215A.

63. G. B. Doern, «The Canadian Regulatory Process», Doern, éd., *The Regulatory Process in Canada*, Toronto, Macmillan, 1978, p. 20-21. Cette observation s'applique également à la Commission de contrôle de l'énergie atomique et peut-être à d'autres organismes de réglementation semi-autonomes du Canada.

64. Voir *Le système de gestion des politiques et dépenses*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, mars 1981; R. van Loon, «Stop the Music: The Current Policy and Expenditure Management System in Ottawa» (1981), 24 *Administration publique du Canada* 175. Ces approbations ne sont jamais automatiques; ainsi le directeur des finances de Santé et Bien-être social Canada, en mai 1983, affirmait que le ministère avait tenté sans succès pendant environ cinq ans d'obtenir des crédits pour mettre à l'essai 1 500 médicaments délivrés sur ordonnance seulement qui avaient été mis en circulation avant 1963. J. Defalco, «Health and Welfare wants $5 million to test products», Ottawa Citizen, le 28 mai 1983, p. 5.

    Le Conseil du Trésor a également refusé de permettre à Environnement Canada de fournir le financement de base à des organisations vouées à la protection de l'environnement; voir, *infra*, note 119.

65. Pour une description générale du processus d'approbation réglementaire, voir R. Anderson, «The Federal Regulation-Making Process and Regulatory Reform, 1969-1979», W. T. Stanbury, éd., *Government Regulation: Scope, Growth, Process*. Montréal, Institut de recherches politiques, 1980, p. 153-170.

66. Cité par Doern, *supra*, note 56, p. 63. En substance, ces lignes directrices permettent de constater dans quelle mesure des programmes comme celui de la protection de l'environnement sont subordonnés à un ensemble de priorités où prédominent la croissance économique et les répercussions sur les possibilités d'investissement.

67. Gibson, *supra*, note 8, p. 4-41.

68. Voir Anderson, *supra*, note 65; pour un exemple de l'effet de ces contraintes en pratique, voir Victor et Burrell, *supra*, note 8, p. 62.

69. Les règlements «importants» sont ceux dont les coûts totaux atteignent au moins 10 millions de dollars au cours d'une année, ou «qui sont susceptibles

d'avoir des effets négatifs appréciables sur des groupes particuliers ou sur le progrès technique, la structure du marché ou la concurrence». Voir Conseil du Trésor Canada, *Manuel de la politique administrative*, chapitre 490, «Analyse de l'impact socio-économique», Ottawa, décembre 1979.

70. Il est intéressant de noter que, bien que les appels considérés par le ministère comme suffisamment sérieux pour justifier la nomination d'un conseil de révision retardent l'application du règlement en cause aux termes de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, ce *n'est pas* le cas en vertu de la *Loi sur les produits dangereux*. Voir également les passages qui renvoient aux notes 104 et 105, *infra*.

71. Doern, *supra*, note 56, p. 24.

72. Chronique de F. Howard intitulée «Bureaucrats», *Ottawa Citizen*, le 2 avril 1982, p. 4.

73. Mémoire cité, *ibid.*

74. Doern a souligné ce point, *supra*, note 29.

75. Commentaires de Robinson, *supra*, note 20, p. 52.

76. Feiske, *supra*, note 8, p. 190.

77. W. Troyer, *No Safe Place*, Toronto, Clarke, Irwin, 1977, p. 88.

78. Cet argument est sans doute avancé fréquemment, mais c'est peut-être Wilson qui l'a exprimé avec le plus d'éloquence dans «The Politics of Regulation», Wilson, éd., *supra*, note 39. Au sujet de cette question des coûts supportés par les entreprises par rapport aux coûts supportés par des tiers (coûts externes ou publics), voir le chapitre trois.

79. Le manque de ressources financières et les limites fixées par la loi à la participation du public peuvent [TRADUCTION] «refroidir l'enthousiasme des groupements de citoyens. Il est très peu probable que des citoyens appuient les activités de groupes de pression à moins de croire qu'il y a une possibilité raisonnable de favoriser ainsi leurs propres intérêts». F. Thompson et W. Stanbury, «The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada», R. Schultz, éd., *The Canadian Political Process*, 3e éd., Toronto, Holt, 1977, p. 239.

80. Wilson, *supra*, note 78, p. 370.

81. *Ibid.*; voir également Keiser, *supra*, note 37 et Sabatier, *supra*, note 34, p. 319.

82. Wilson, *ibid.*

83. S. Epstein, «Constraints on Decision-Making», E. Hammond et I. Selikoff, éds, *Public Control of Environmental Health Hazards, 329 Annals of the New York Academy of Sciences*, New York, 1979.

84. Sabatier, *supra*, note 34, p. 338.

85. Rankin, *supra*, note 8; Castrilli, *supra*, note 8; T. McGarity et S. Shapiro, «The Trade Secret Status of Health and Safety Testing Information: Reforming Agency Disclosure Policies» (1980), 93 *Harvard Law Review* 837.

86. Rankin, *supra*, note 8, p. 290-296.

87. *Ibid.*, p. 285-286, 290-292. Certaines exceptions partielles sont prévues dans des dispositions comme celles de l'article 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec, L.R.Q., c. Q-2, qui confèrent à quiconque le droit d'obtenir du Ministère de l'Environnement tous renseignements disponibles concernant la qualité, la quantité et la concentration des contaminants dans l'environnement.

88. Castrilli, *supra*, note 8, p. 362; Commission on Pacific Fisheries Policy, *Conflict and Opportunity*, rapport provisoire, Vancouver, la Commission, octobre 1981, p. 99; I. Mulgrew, «The Tussle for Alice Arm», *The Globe and Mail*, le 18 juillet 1981, p. 10.

89. Neff, *supra*, note 53; voir également ses commentaires dans *Roundtable Discussion*, p. 66, et dans Business and Industry Advisory Committee to OECD, «Views of the BIAC Chemicals Sub-Group Regarding Some Aspects of Confidentiality», reproduit à l'annexe C de *Roundtable Discussion*, *supra*, note 16.

90. «CCPA raises serious concerns about proposed government use of confidential information» (1982), 3:3 *Chem Events* 10, Ottawa, Association canadienne des fabricants de produits chimiques, p. 10-11. Aux termes des lignes directrices, il aurait appartenu en dernière analyse au Service de la protection de l'environnement de décider de la confidentialité des renseignements et il aurait fallu tenir pour acquis que les renseignements avaient été divulgués (à l'intérieur des limites fixées par la loi, une lacune fondamentale). Voir Direction des politiques, SPE, «EPS Policies and Guidelines on Confidential Information (CBI)», projet, février 1982.

91. Commentaires de E. Somers, directeur général, Direction de l'hygiène du milieu, Santé et Bien-être social Canada, dans *Roundtable Discussion*, *supra*, note 16, p. 77.

92. Association canadienne du droit de l'environnement, «Submission on Draft EPS Policies and Guidelines on Confidential Business Information», Toronto, CELA, photocopie, juillet 1982, p. 3 et 5.

93. *Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82, chap. 11, par. 20(1). Pour des commentaires sur les limites de versions antérieures de la loi, dont un bon nombre figurent dans la version définitive, voir Rankin, *supra*, note 8, p. 314-320; H. Mitchell, «Access to Information about Environmental Contaminants», reproduit à l'annexe D de *Roundtable Discussion*, *supra*, note 16.

94. Lucas, *supra*, note 8, p. 74.

95. Swaigen et Carswell; Swaigen; Castrilli et Lax; Rankin; Gibson; Nemetz: *supra*, note 8.

96. Voir R. Cotton et P. Emond, «Environmental Impact Assessment», Swaigen, éd., *supra*, note 8, p. 255-259. De même, aux termes de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec, L.R.Q., c. Q-2, il appartient au ministre de juger si une étude d'impact sur l'environnement est satisfaisante (article 31.5) et si la tenue d'une audience publique serait frivole (article 31.3).

97. Cotton et Emond, *ibid.*, p. 251-255; W. Rees, «Reflections on the Environmental Assessment and Review Process», Ottawa, Comité canadien des ressources arctiques, photocopie, novembre 1979.

98. Au sujet de l'augmentation du nombre d'enquêtes spéciales dans le processus de la prise de décision en matière d'environnement, voir Swaigen, *supra*, note 8, p. 439-445.

99. Par exemple, la Commission d'enquête présidée par le juge Berger sur le pipeline de la vallée du MacKenzie, a pu donner une portée très large à son évaluation des répercussions du pipeline en raison de la position minoritaire du gouvernement, de la proposition d'un tracé de rechange pour le pipeline et du grand intérêt manifesté par le public et par les media pour cette enquête. Ce dernier facteur était sans aucun doute attribuable à l'attitude du commissaire à l'égard de cette question. Voir F. Bregha, *Bob Blair's Pipeline*, Toronto, James Lorimer, édition revue et corrigée, 1980.

100. Lucas, *supra*, note 8, p. 89.

101. Keating, *supra*, note 55.

102. M. Keating, «Ottawa Keeping Lid on Studies Justifying Use of 79 Pesticides», *The Globe and Mail*, le 28 avril 1981, p. 15.

103. Carswell et Swaigen, *supra*, note 8, p. 35. Il est intéressant de noter que le gouvernement de l'Ontario, reconnaissant ainsi le pouvoir des plus grands et des plus puissants pollueurs de retarder toute mesure contre eux presque indéfiniment en ayant recours à ce mécanisme, répondit à la pression publique en 1980 par l'imposition de normes d'émission visant la société Inco Ltd. au moyen d'un règlement spécial pris en vertu de la loi — décision non susceptible d'appel et donc non sujette aux mêmes atermoiements. Voir Gibson, *supra*, note 8, p. 4-29 à 4-31. Au Québec, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, articles 96 et 99, restreint également le droit d'appel de certaines décisions du ministre aux personnes (dont les sociétés) et aux municipalités directement touchées par les décisions et autorise des appels pour retarder la mise en application de la décision.

104. Nemetz, *supra*, note 8, p. 124.

105. Voir les commentaires dans *Canadian Employment Safety and Health Guide*, Don Mills, Ont., CCH Canadian Ltd., 1982, 2 volumes, p. 9105-9106, 9409-9410. D'autres substances sont régies par des directives censément énoncées en vertu d'un devoir général de prendre des précautions raisonnables pour la protection des travailleurs, mais celles-ci n'ont pas expressément force exécutoire.

106. Cette analyse et les exemples donnés sont tirés de R. Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Macmillan, 1973, p. 212-216.

107. *Ibid.*, p. 213.

108. Cette tendance pourrait disparaître; toutefois, il faudrait comparer les réunions entre les représentants d'organismes de protection de l'environnement privés et le Conseil consultatif canadien de l'environnement (lequel

entretient des rapports avec les ministres eux-mêmes) et le grand nombre de réunions auxquelles doivent prendre part les fonctionnaires supérieurs du ministère et les dirigeants de l'industrie — par exemple, par le truchement de groupes de travail composés de représentants du gouvernement et de l'industrie.

109. Deux exemples peuvent illustrer cette tendance. En annonçant sa politique interne, sans force de loi, sur l'accès à l'information et la consultation, le Ministère de l'Environnement fédéral a refusé sans élaborer davantage, de reconnaître au public le droit de participation parce que cette suggestion «n'est pas du ressort de la politique du Ministère de l'Environnement», et il a affirmé que les réunions annuelles, au niveau national et régional, avec les groupes voués à la protection de l'environnement constituent un mécanisme satisfaisant pour la participation du public à l'établissement des priorités, mais il a dit que la politique d'accès à l'information et de consultation «tout en assurant au grand public la possibilité de *commenter* tous les projets de règlement, reconnaît la nécessité de *consulter* l'opinion des industries concernées. [C'est nous qui soulignons] *Questions et réponses sur la politique de consultation*, Ottawa, Environnement Canada, 1982, p. 5-7.

Lucas (*supra*, note 8, p. 100-101) a fait observer que les poursuites privées sont presque le seul véritable moyen d'assurer au Canada [TRADUCTION] «la participation du public par le truchement du système judiciaire». Le Directeur des services juridiques du Ministère de l'Environnement s'est inquiété de ce que le recours à de telles poursuites pour «mener des croisades» puisse nuire à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du gouvernement en ce qui a trait aux poursuites (à des fins de négociations, sans doute). Voir les commentaires de M. Prabhu dans *Roundtable Discussion*, *supra*, note 16, p. 122.

110. F. Thompson et W. Stanbury, «The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada», R. Schultz, éd., *supra*, note 79, p. 237; Sabatier, *supra*, note 34, p. 319.

111. Coleman et Jacek, *supra*, note 22, p. 36-37.

112. *Ibid.*, p. 34.

113. On trouve la description la plus complète et la plus lucide de ce phénomène et de ses conséquences dans M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1967.

114. D. Dewees, «Evaluation of Economic Policies for Regulating Environmental Pollution», Cahier de recherche nº 4, mandat sur la réglementation, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1980, p. 24.

115. Sabatier (*supra*, note 34, p. 324-327) prétend que les organismes de réglementation eux-mêmes peuvent favoriser activement la formation de groupements qui appuieront leurs programmes et méthodes. Dans le contexte canadien, une telle stratégie rencontrerait des obstacles majeurs par suite des influences décrites dans les passages qui renvoient aux notes 62 à 77, *supra*.

116. K. Engelhart et M. Trebilcock, «Public Participation in the Regulatory Process: The Issue of Funding», Cahier de recherche nº 17, mandat sur la

réglementation, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1981, font état d'un certain nombre de cas de financement des intervenants, entre autres la commission d'enquête Berger et Consommation et Corporations Canada; voir également la recommandation de former des comités EARP citée par Cotton et Emond, *supra*, note 96, p. 267.

117. Conseil économique du Canada, *Rationalisation de la réglementation publique*, *supra*, note 8, p. 96.

118. Voir les commentaires de J. Hay (directeur général, Dow Chemical Canada Inc.), Comité Peterson, *Procès-verbaux*, fascicule nº 13, le 9 octobre 1980, p. 21 et ceux de l'Association des manufacturiers canadiens (selon qui ce financement porterait atteinte aux politiques de restrictions budgétaires du Gouvernement), Commission d'étude des biphényles chlorés, *supra*, note 17, p. 154.

119. Prabhu, *supra*, note 109, p. 41; voir également Conseil consultatif canadien de l'environnement, *Compte rendu d'une réunion des groupes d'intérêt public avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement*, 26-27 mai 1980, C.C.C.E., rapport nº 9, Ottawa, Environnement Canada, 1981, p. 9.

120. Engelhart et Trebilcock, *supra*, note 116.

121. Swaigen, *supra*, note 8, p. 467.

122. George Post, sous-ministre de Consommation et Corporations Canada, est l'un des rares fonctionnaires canadiens qui aient reconnu ce point; voir ses commentaires, Comité Peterson, *Procès-verbaux*, fascicule nº 5, le 23 septembre 1980, p. 19-20.

123. Voir Presthus, *supra*, note 106, p. 127-128.

124. W. Connoly, «Appearance and Reality in Politics» (1979), 7 *Political Theory* 445, p. 456-458.

125. Voir C. Lindblom, *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977, p. 170-221; R. Miliband, *The State in Capitalist Society*, Londres, Quartet, 1969.

126. R. Mahon, «Canadian Public Policy: The Unequal Structure of Representation», L. Panitch, éd., *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 182-189.

127. Conseil des sciences du Canada, *Le pouvoir de réglementation et son contrôle, Sciences, valeurs humaines et décisions*, rapport nº 35, Ottawa, Conseil des sciences, 1982, p. 11-13.

128. Franson, *supra*, note 30, p. 51-59.

129. Le terme «paralysie» est employé par Keiser, *supra*, note 37, à la p. 482, et ce dernier le définit comme étant [TRADUCTION] «un phénomène qui ne condamne pas l'organisme à l'immobilisme, mais qui limite sa liberté d'action et qui le contraint à progresser à pas de tortue».

130. T. Page, «A Generic View of Toxic Chemicals and Similar Risks» (1979), 7 *Ecology Law Quarterly* 207.

131. T. Page, «A Framework of Unreasonable Risk in the Toxic Substances Control Act (TSCA)», W. Nicholson, éd., *Management of Assessed Risk for Carcinogens, 363 Annals of the New York Academy of Sciences*, New York, 1981.

132. *Ibid.*, p. 148.

133. *Ibid.*

134. C. Muir, «Limitations and Advantages of Epidemiological Investigations in Environmental Carcinogenesis», Hammond et Selikoff, éds, *supra*, note 83.

135. *Ibid.*, p. 160.

136. La position de l'AIHC est décrite dans T. Maugh II, «Chemical Carcinogens: The Scientific Basis for Regulation» (1978), 201 *Science* 1200, p. 1203.

137. Page, *supra*, note 130, p. 208-209.

138. W. Jaeschke, «Anatomy of Unreasonable Risk», dans Nicholson, éd., *supra*, note 131, p. 50.

139. Cet argument est implicite dans les arguments relatifs aux risques imputables à l'énergie nucléaire avancés par H. Bethe, «The Necessity of Fission Power» (1976), 234:1 *Scientific American* 21. Il est formulé de manière explicite dans le contexte nucléaire par E. Siddall, *Nuclear Safety in Perspective*, exposé présenté à la réunion annuelle de l'Association nucléaire canadienne en 1979, Toronto, Canatom Ltd., 1979, et dans un contexte plus général par, notamment, A. Etzioni, «Choose America Must», *Across the Board*, octobre 1980, New York, The Conference Board; A. Wildavsky, «No Risk is the Highest Risk of All» (1979), 67 *American Scientist* 32; Wildavsky, «Richer is Safer» (1980), 60 *The Public Interest* 23; Wildavsky, «Wealthier is Healthier», *Regulation*, janvier-février 1980, Washington (D.C.), The American Enterprise Institute.

140. Voir S. Jellinek, «On the Inevitability of Being Wrong», Nicholson, éd., *supra*, note 131, et les énoncés de politique de OSHA cités par B. Cottine, «Public Health Decision-Making and the U.S. Legal Process: Regulation of Vinyl Chloride», Hammond et Selikoff, éds, *supra*, note 83.

141. B. Paigen, «Controversy at Love Canal», *Hastings Center Report*, juin 1982, p. 32.

142. On trouve un exemple de la façon dont l'industrie a formulé sa position dans le contexte précis de la réglementation dans Gillespie, «Carcinogenic Risk Assessment in the United States and Great Britain: The Case of Aldrin/Dieldrin» (1970), 9 *Social Studies of Science* 265, p. 271.

143. Muir, *supra*, note 134; I. Selikoff, «Practical Questions for Practical Politicians», F. Sterrett et B. Rosenberg, éds, *Science and Public Policy II, Annals of the New York Academy of Sciences* 387, New York, 1982.

144. Dans une version antérieure du présent document, nous présentions un bref historique de la question de l'amiante mais celui-ci n'a pu être repris faute d'espace. Le lecteur pourra lire: *Asbestos-Related Occupational Diseases*, Hearings Before the Subcommittee on Compensation, Health and Safety,

Committee on Education and Labor, House of Representatives, U.S. Congress, 95th Cong., 2nd sess., Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1979, p. 25-128; G. B. Doern, «The Political Economy of Regulating Occupational Health: The Ham and Beaudry Reports» (1977), 20 *Administration publique du Canada* 1; D. Kotelchuck, «Asbestos Research», *Health/PAC Bulletin* nº 61, novembre/décembre 1974; L. Tataryn, *Dying for a Living*, Ottawa, Deneau et Greenberg, 1979, p. 15-60; W. Nicholson, «Regulatory Actions and Experiences in Controlling Exposure to Asbestos in the United States», *supra*, note 83, p. 293.

La plupart des employeurs canadiens sont autorisés à exposer les travailleurs à une concentration de 2 fibres d'amiante longues de 5 micromètres au plus par centimètre cube d'air. Ces normes sont 20 fois plus élevées que le maximum permis de 0,1 fibre par centimètre cube recommandé par le "U.S. National Institute for Occupational Safety and Health" en 1977, cité par W. Nicholson, «Regulatory Actions», *supra*, note 83.

145. IARC Working Group, «An Evaluation of Chemicals and Industrial Processes Associated with Cancer in Humans Based on Animal Data: IARC Monographs Volumes 1 to 20» (1980), 40:1 *Cancer Research* 1.

146. Position du AIHC citée dans U.S. Congressional Office of Technology Assessment (OTA), *Assessment of Technologies for Determining Cancer Risks from the Environment*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1981, p. 126-127; voir également la position prise par Shell Chemical lors des audiences tenues aux États-Unis au sujet de Aldrin/Dieldrin, cité par Gillespie, *supra*, note 142, p. 271.

147. Page, *supra*, note 131, p. 162.

148. C'est l'argument avancé par Shell Chemical dans l'affaire Aldrin/Dieldrin; voir Gillespie, *supra*, note 142, p. 271; au sujet de la question de la très grande prédisposition, voir Office of Technology Assessment, *supra*, note 146, p. 126-127.

149. M. Schneiderman, «Regulation of Carcinogens in an Imprecise World», Nicholson, éd., *supra*, note 131, p. 226.

150. U.S. Council on Environmental Quality, *Environmental Quality 1979*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1980, p. 209, où l'on trouve une explication succincte des arguments avancés pour justifier les expériences à hautes doses.

151. OTA, *supra*, note 146, p. 162-163.

152. OTA, *ibid.*, p. 170: [TRADUCTION] «Le choix du facteur de conversion peut multiplier jusqu'à quarante fois l'écart de l'incidence prévisible chez l'homme».

153. Schneiderman, *supra*, note 149.

154. *Ibid.*; U.S. National Research Council, *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*, Washington (D.C.), National Academy Press, 1983, p. 35.

155. T. Maugh II présente un résumé concis et intéressant des controverses au sujet du rapport entre les doses et les effets dans «Chemical Carcinogens: How Dangerous are Low Doses?» (1978), 202 *Science* 37.

156. M. Schneiderman, «Thresholds for Environmental Cancer: Biologic and Statistical Considerations», Hammond et Selikoff, éds, *supra*, note 83, p. 126.

157. Office of Technology Assessment, *supra*, note 146, p. 167-169.

158. Maugh, *supra*, note 155.

159. Même un consensus chez les hommes de science sur des questions comme la cause probable du cancer en fonction de laquelle il faut élaborer les modèles permettant d'évaluer le rapport entre les doses et les effets, ne signifierait pas que le consensus auquel on est arrivé offre la bonne solution.

160. D. Rall, «Validity of Extrapolation of Results of Animal Studies to Man», Hammond et Selikoff, éds, *supra*, note 83.

161. Voir, par exemple, David Rall cité par Maugh, *supra*, note 155, p. 41.

162. Schneiderman, *supra*, note 149, p. 228.

163. *Health Effects of Toxic Pollutants: A Report from the Surgeon-General and a Brief Review of Selected Environmental Contamination Incidents with a Potential for Health Effects*, préparé pour le "Committee on Environment and Public Works", U.S. Senate (Committee Print 96-15), 96th Cong., 2nd Sess., Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1980, p. 133-138.

164. Groupe d'étude de la pollution causée par les activités liées à l'utilisation des terres (PLUARG), Commission mixte internationale, *Environmental Management Strategy for the Great Lakes System*, Windsor, CMI, 1978, p. 44-46.

165. IARC Working Group, *supra*, note 145, p. 2.

166. R. Griesemer et C. Cueto, «Toward a Classification Scheme for Degrees of Experimental Evidence for the Carcinogenicity of Chemicals for Animals», R. Montesano, éd., *Molecular and Cellular Aspects of Carcinogen Screening Tests*, Lyon, Centre international de recherche sur le cancer, 1980, p. 264.

167. Voir, par exemple, Jaeschke, *supra*, note 138.

168. Voir C. Taylor, «Neutrality in Political Science» et W. Connolly, «Theoretical Self-Consciousness», W. Connolly et G. Gordon, éds, *Social Structure and Political Theory*, Lexington, Mass., D.C. Heath, 1974.

169. B. Sabey et H. Taylor, «The Known Risks We Run: The Highway», R. Schwing et A. Albers, éds, *Societal Risk Assessment: How Safe is Safe Enough?*, New York, Plenum, 1980.

170. Paigen, *supra*, note 141, p. 30-31.

171. Le début a été résumé par A. Lovins, *Is Nuclear Power Necessary?*,

Londres, Friends of the Earth, 1979, et par Lovins, «Re-Examining the Nature of the ECE Energy Problem» (septembre 1979), *Energy Policy*, 178.

172. Kotelchuck, *supra*, note 144.

173. B. Martin, *The Bias of Science*, Canberra, Scientists for Social Responsibility in Science, 1979, p. 62-63.

174. *Ibid.*, p. 37-55.

175. Une étude citée par Shell Chemical à l'appui de son affirmation selon laquelle Aldrin/Dieldrin n'était pas carcinogène portait sur environ 1 000 travailleurs dont seulement 69 avaient été exposés pendant plus de dix ans et observés durant quinze ans. Voir Gillespie, *supra*, note 142, p. 269, et S. Epstein, *The Politics of Cancer*, San Francisco, Sierra Club Books, 1978, p. 260-261.

176. Une étude épidémiologique faite pour le compte de l'industrie et visant les travailleurs de l'amiante au Québec portait sur un bon nombre de travailleurs dont l'exposition n'avait été que limitée ou récente; sur la foi de cette étude, l'Association des mines d'amiante du Québec a conclu:

> [TRADUCTION]
> Une faible quantité d'amiante peut-elle vous tuer? Non, d'après des recherches médicales à long terme effectuées sur des travailleurs exposés à l'amiante, des degrés d'exposition variant de faible à modéré ne produisent pas un accroissement de l'incidence des maladies. Dans ces études, on a observé une incidence plus élevée que la normale seulement parmi les employés exposés à des concentrations extrêmement élevées d'amiante pendant de longues périodes.

La nature de l'échantillon n'était que l'un des points controversés de cette étude. La façon dont les rayons X des travailleurs ont été interprétés dans cette étude par rapport aux interprétations d'une autre étude qui n'avait pas été financée par l'industrie, en constituait un autre. La plaquette publiée par l'AMAQ est citée par S. Epstein, dans «Debate: Resolved That There Should Be No Preventable Exposure to a Confirmed Occupational Human Carcinogen», Hammond et Selikoff, éds, *supra*, note 83. Au sujet des controverses relatives à la recherche sur l'amiante, voir Kotelchuck, *supra*, note 144; Tataryn, *supra*, note 144.

177. N. Wade, «Dow Redefines Word It Doesn't Like» (1972), 176 *Science* 262.

178. M. Reuber, «Review of Toxicity Test Results Submitted in Support of Pesticide Tolerance Petitions» (1978), 9 *Science of the Total Environment* 135.

179. Epstein, *supra*, note 83.

180. A. Lisook, Chef, Clinical Investigations Branch, Bureau of Drugs, U.S. FDA, «FDA Audit of Drug Investigators and Sponsors», présenté au Drug Information Workshop, Williamsburg, Virg., Rockville, Mar., U.S. FDA, photocopie, décembre 1981.

181. Voir Doern, *supra*, note 56, p. 51; D. Chant et R. Hall, *Écotoxicité: Responsabilités et possibilités*, rapport nº 8, Ottawa, Comité consultatif canadien de l'environnement, Environnement Canada, 1979, p. 17.

182. Bien que le "U.S. Manufacturing Chemists' Association" ait su dès 1972 que les résultats d'expériences européennes tendaient fortement à établir le caractère carcinogène du chlorure de vinyle, il n'a pas transmis cette information aux organismes américains de réglementation avant 1974, au moment où le décès par le cancer de travailleurs américains a été connu. J. T. Edsall, «Scientific Freedom and Responsibility» (1975), 188 *Science* 687, p. 690.

183. S. Ungar, «Get Away With What You Can», R. Heilbroner, éd., *In the Name of Profit*, Garden City, N.J., Doubleday, 1973 (on MER-29); Sunday Times Insight Team, *Suffer the Children: The Story of Thalidomide*, Londres, André Deutsch, 1979; M. Dowie et C. Marshall, «The Bendectin Cover-Up», M. Ermann et R. Lundman, éds, *Corporate and Governmental Deviance*, 2e éd., New York, Oxford, 1982; témoignage du Dr S. M. Wolfe (Public Citizen Health Research Group) devant le "Subcommittee on Crime, House Judiciary Committee", U.S. Congress, le 4 février 1980 et annexes (au sujet du Selacryn); P. Sobel et J. Zackey, «Selacryn: A Tale of Negligence and Concealment» (1980), 16:10 *Trial* 16; R. Smith, «Creative Penmanship in Animal Testing Prompts FDA Controls» (1977), 198 *Science* 1227.

184. Ungar, *ibid.*; Smith, *ibid.*

185. J. Hollobon et D. Lipovenko, «Many Drugs Haven't Passed Modern Tests», *The Globe and Mail*, le 18 octobre 1982, p. 5.

186. Lax, *supra*, note 46; R. Howard, *Poisons in Public*, Toronto, James Lorimer, 1980, p. 96-130.

187. Tataryn, *supra*, note 144, p. 107-153. Au sujet de la façon dont les preuves scientifiques sont considérées dans ce contexte, il est intéressant de signaler que Tataryn (p. 119) rapporte les paroles d'un médecin de Santé et Bien-être social Canada dans les Territoires du Nord-Ouest: [TRADUCTION] «Une certaine publicité a entouré récemment l'annonce de la possibilité d'un lien entre une exposition à l'arsenic pendant une longue période et un accroissement de l'incidence des carcinomes et des cancers [sic]. Je dirais que ce lien est plutôt douteux». Toutefois, selon un commentateur qui a passé en revue les études sur l'arsenic: [TRADUCTION] «De 1948 à 1975, neuf études épidémiologiques sur onze ont démontré, au départ ou après révision, un accroissement important de la mortalité dû au cancer des voies respiratoires chez divers travailleurs exposés à différentes substances arsenicales inorganiques». Deux de ces études ont également révélé un accroissement de la mortalité attribuable à d'autres cancers. Voir H. Blejer et W. Waner, «Case Study 4: Inorganic Arsenic — Ambient Level Approach to the Control of Occupational Carcinogenic Exposures», U. Safiotti et J. Wagoner, éds, *Occupational Carcinogenesis, 271 Annals of the New York Academy of Sciences*, New York, 1976.

188. Environnement Canada, *La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique: compilation des règlements et lignes directrices*, EPS 1-AP-81-1, Ottawa, Direction générale de l'assainissement de l'air, Environnement Canada, avril 1981.

189. Howard, *supra*, note 186, p. 43-70; K. Lie, «The Spruce Budworm Controversy in New Brunswick and Nova Scotia» (1980), 9:2 *Alternatives* 5.

190. Par exemple, J. Crocker, «Insecticide and Viral Interaction as a Cause of Fatty Visceral Changes and Encephalopathy in the Mouse», *Lancet*, 6 juillet 1974; J. Crocker, «Lethal Interaction of Ubiquitous Insecticide Carriers with Virus» (1976), 192 *Science* 1351, ainsi que des recherches plus récentes résumées dans K. Rozee, «Is a Compromised Interferon Response an Etiologic Factor in Reye's Syndrome?» (1982), 126 *Journal de l'Association médicale canadienne* 798. Rozee fait également observer:

> [TRADUCTION]
> Dans les provinces de l'Atlantique, on a constaté par le passé que la distribution des cas de syndrome de Reye coïncide sur le plan géographique avec les régions boisées qui ont fait l'objet d'un épandage annuel depuis 1952 ... L'incidence de ce syndrome dans la population habitant les forêts des environs où cet épandage n'avait pas eu lieu était, et est encore, beaucoup moins grande que dans la population des régions ayant fait l'objet de l'épandage. (p. 798)

191. *Comptes rendus du symposium sur le fénitrothion: les effets à long terme de son utilisation dans les écosystèmes forestiers*, CNRC nº 16073, Ottawa, Conseil national de la recherche scientifique, 1977, commentaires de P. D. McTaggart-Cowan, président du comité du CNRC, p. 574-577.

192. Environmental Hearing Board, *Public Hearing on Lead Contamination in the Metropolitan Toronto Area*, Toronto, Ministère de l'Environnement de l'Ontario, 1976, p. 23. Toutefois, la commission a appuyé une recommandation de l'industrie visant (naturellement) à approfondir la question (p. 29).

193. *Ibid.*, p. 163-164.

194. Voir J. Primack et F. von Hippel, *Advice and Dissent: Scientists in the Political Arena*, New York, New American Library, 1974. Une analyse du contenu des témoignages entendus devant le Congrès au sujet de la limitation des armements et du désarmement a révélé que les hommes de science au service de l'État ont un point de vue qui ressemble davantage à celui du personnel non scientifique de l'État qu'à celui des scientifiques du secteur privé, ce qui porte à croire que les priorités de l'organisme auquel ils appartiennent peuvent avoir un effet important sur la pensée des hommes de science au service de l'État. M. Karen, «Science vs. Government: A Reconsideration» (1980), 12 *Policy Sciences* 333, p. 333-353.

195. Gillespie, *supra*, note 142.

196. *Ibid.*, p. 281-283.

197. *Ibid.*, p. 268.

198. *Ibid.*, p. 289.

199. *Ibid.*, p. 283; voir également Thompson et Stanbury, *supra*, note 110, p. 236.

200. Par exemple, B. Finnmore et E. Simpson, «Ambient Air Standards for Lead and Ozone: Scientific Problems and Economic Pressures» (1979), 3 *Harvard Environmental Law Review* 261.

201. Voir D. Bazelon, «Risk and Responsibility» (1979), 205 *Science* 277.

202. Cette expression est tirée de G. Allison, *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown, 1971, p. v.

203. Un effet externe positif, inversement, consiste dans un avantage créé pour des tiers, par suite d'un ensemble particulier de transactions, à l'égard duquel celui qui l'a créé ne peut de façon réaliste exiger un prix.

204. P. Victor, «Economics and the Challenge of Environmental Issues», Leiss, éd., *supra*, note 3, p. 36-37. La question de la pollution de l'environnement en tant que coût externe est analysée de façon beaucoup plus fouillée dans K. W. Kapp, *The Social Costs of Private Enterprise*, édition révisée, New York, Schocken, 1971.

205. R. Ayres et A. Kneese, «Production, Consumption and Externalities» (1969), 59 *American Economic Review* 282.

206. K. W. Kapp, «Environmental Disruption: Challenge to Social Science», dans Kapp, *Environmental Policies and Development Planning in Contemporary China and Other Essays, Environment and Social Sciences* 4, Paris/La Haye, Mouton, 1972, p. 60.

207. R. Haveman et G. Christainsen, «Environmental Regulations and Productivity Growth», H. Peskin, éd., *Environmental Regulation and the U.S. Economy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, 1981, p. 60 et 75; voir de façon générale p. 60-61, 73-75.

208. D. Dewees, «Economic Considerations in the Selection of Pollution Control Legislation» (1972), 10 *Osgoode Hall Law Journal* 627, p. 632.

209. Voir H. Macaulay et B. Yandle, *Environmental Use and the Market*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1977; R. Coase, «The Problem of Social Cost» (octobre 1960), 3 *Journal of Law and Economics* 1.

210. W. Baumol et W. Oates, *Economics, Environmental Policy and Qurlity of Life*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1979, p. 45-57 (une étude sur les effets nocifs des principaux polluants); *Health Effects*, *supra*, note 163.

211. Voir le résumé des études sur cette question colligées par l'"American Lung Association", reproduit dans *Health Effects*, *ibid.*, p. 162-169.

212. Voir les conclusions du Centre international de recherche sur le cancer, citées dans OTA, *supra*, note 146, p. 141; *Health Effects*, *supra*, note 163, p. 184-212.

213. D. Bryce-Smith, «Mental Health Effects of Lead on Children» (mai-juin 1978), 7 *Ambio* 192; U. S. Council on Environmental Quality, *supra*, note 40, p. 208-210 ainsi que les références qui y figurent.

214. A. Levine, *Love Canal: Science, Politics and People*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1981; R. Mokhiber et L. Shen, «Love Canal», R. Nader, éd., *Who's Poisoning America?*, San Francisco, Sierra Club Books, 1981.

215. C. B. Kelly, «Kepone», Nader, éd., *ibid.*; *Corporate Crime*, Subcommittee on Crime, House of Representatives Committee on the Judiciary, U. S. Congress (Committee Print No. 10), 96th Cong., 2nd Sess., Washington (D.C.), U. S. Government Printing Office, 1980, p. 11-14.

216. Troyer, *supra*, note 77.

217. Tataryn, *supra*, note 144, p. 106-153.

218. T. Dickinson, «Reflections in an Orbiting Eye» (mai-juin 1982), 1:3 *Equinox* 58.

219. Commission mixte internationale, Comité d'évaluation des effets pour la santé humaine de la qualité de l'eau des Grands lacs, *Rapport annuel 1981* présenté au Conseil de la qualité de l'eau des Grands lacs, Windsor, CMI, 1981, p. 8-10. On a constaté que de nombreux produits chimiques de cette catégorie ne sont pas versés directement dans les lacs, mais y parviennent par la voie des airs; voir CMI, Conseil consultatif des Grands lacs, *1980 Annual Report: A Perspective on the Problem of Hazardous Substances in the Great Lakes Basin Ecosystem*, Windsor, CMI, 1980, p. 23-25; S. Eisenreich, «Airborne Organic Contaminants in the Great Lakes Ecosystem» (1981), 15 *Environmental Science and Technology* 30.

220. D. Burmaster, «The New Pollution: Groundwater Contamination» (1982), 24:2 *Environment* 6; J. O'Hara, «Don't Drink the Water», *Maclean's* 22 juin 1981, p. 26; U. S. Council on Environmental Quality, *Environmental Quality 1981*, Washington (D. C.), U. S. Government Printing Office, 1982, p. 65-71.

221. U. S. CEQ, *supra*, note 40, p. 134.

222. G. Wright, «The Cost-Internalization Case for Class Actions», Research and Development Corporation (RADCO), *Environmental Law*, Greenvale, N.Y., RADCO, 1970; Carswell et Swaigen, *supra*, note 8, p. 421-422, 460-465.

223. Baumol et Oates, *supra*, note 210, p. 216; D. Large et P. Michie, «Proving that the Strength of the British Navy Depends on the Number of Old Maids in England: A Comparison of Scientific Proof with Legal Proof» (1981), 11 *Environmental Law* 555; Lax, *supra*, note 46, p. 63-64; Carswell et Swaigen, *supra*, note 8, p. 477-479.

224. G. Morley, «The Legal Framework for Public Participation in Canadian Water Management», Elder, éd., *supra*, note 8, p. 57-58; Carswell et Swaigen, *supra*, note 8, p. 23-24.

225. Cela signifie naturellement que l'industrie (comme toute autre partie disposant d'importants moyens financiers) est favorisée en cas de procès. Le fait de condamner les demandeurs n'ayant pas eu gain de cause aux frais judiciaires encourus par les sociétés défenderesses constitue manifestement un autre obstacle aux poursuites civiles. Voir H. Laskey, «Stakes are High in Spray Battle», *The Globe and Mail*, le 5 mars 1983.

226. Voir *supra*, note 59, et le texte qui y renvoie.

227. D. W. Pearce, *Environmental Economics*, London, Longman, 1976, p. 70-72.

228. N. Rescher, «Economics versus Moral Philosophy: The Pareto Principle as a Case Study» dans Rescher, *Unpopular Essays in Technological Progress*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1980, p. 69.

229. A. Kneese, *Economics and the Environment*, New York, Penguin, 1977, p. 20. Donc un marché qui fonctionne à la perfection, où l'information est parfaite et où tous les participants recherchent l'utilité maximale, permettra d'obtenir l'optimum de Pareto.

230. Voir C. B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism*, New York, Oxford, 1962; Macpherson, «Democratic Theory: Ontology and Technology» et «Market Concepts in Political Theory», dans *Democratic Theory: Essays in Retrieval*, Londres, Oxford, 1973; M. Sagoff, «At the Shrine of Our Lady of Fatima or Why Political Questions Are Not All Economic» (1981), 23 *Arizona Law Review* 1283.

231. J. Vaupel, «On the Benefits of Health and Safety Regulation», A. Ferguson et P. LeVeen, éds, *The Benefits of Health and Safety Regulation*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1981, p. 5.

232. A. M. Freeman, *The Benefits of Environmental Improvement: Theory and Practice*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, 1979, p. 54-57.

233. Pearce, *supra*, note 227, p. 27.

234. Macaulay et Yandle, *supra*, note 209, p. 49.

235. Au sujet de ce type de mécanisme, voir Anderson, *supra*, note 57; Baumol et Oates, *supra*, note 210, p. 217-366; Dewees, *supra*, notes 114 et 208; Kneese, *supra*, note 229, p. 153-168; Pearce, *supra*, note 227, p. 73-105; J. del C. y Gonzalez, «Markets in Air: Problems and Prospects of Controlled Trading» (1981), 5 *Harvard Environmental Law Review* 377.

236. G. Calabresi et P. Bobbitt, *Tragic Choices*, New York, W. W. Norton, 1977, en particulier les pages 32 à 41.

237. E. Grush et C. Saunby, «Fatalities Associated with Crash-Induced Fuel Leakage and Fires», rapport de la Ford Motor Company reproduit dans V. Kirsch, «Ford Pinto and Mercury Bobcat Fires», M. Barzelay, éd., *Scientific Automobile Accident Reconstruction*, vol. 3, New York, Matthew Bender, 1980, p. 27-72.28 - 27-72.87.

238. Transcription des témoignages dans l'affaire *Grimshaw and Gray* vs. *Ford Motor Co.*, Cour supérieure, Orange County, Santa Ana, Californie, le 23 octobre 1977, A25.2, p. 65-70. Voir également M. Dowie, «Pinto Madness», *Mother Jones*, septembre-octobre 1977; L. Strobel, *Reckless Homicide? Ford's Pinto Trial*, South Bend, Indiana, AND Books, 1980, en particulier les documents reproduits aux pages 275-285.

239. Grush et Saunby, *supra*, note 237, p. 27-72.85 et 27-72.86.

240. Pearce, *supra*, note 227, p. 9.

241. Ordonnance 12291, février 1981, citée par M. Sagoff, «Economic Theory and Environmental Law» (1981), 79 *Michigan Law Review* 1393, p. 1419.

242. Conseil du Trésor du Canada, *supra*, note 69, chap. 490, p. 13. Il convient de mentionner que le Conseil du Trésor a reconnu l'existence d'une bonne partie des limites de la méthode d'analyse coûts-avantages dont il est fait état dans le présent chapitre.

243. R. Crandall, «Prepared Statement», dans *Use of Cost-Benefit Analysis by Regulatory Agencies*, Joint Hearings before Subcommittee on Oversight and Investigations and Subcommittee on Consumer Protection and Finance, Committee on Interstate and Foreign Commerce, U. S. House of Representatives (ci-après appelée *CBA Hearings*), 96th Cong., 1st Sess., Washington (D. C.), U. S. Government Printing Office, 1980, p. 57.

244. Committee on Environmental Decision-Making, National Research Council, *Decision-Making in the Environmental Protection Agency*, vol. 2, Washington (D. C.), National Academy of Sciences, 1979, p. 51-53.

245. G. Rohlich et R. Howe, «The Toxic Substances Control Act: Overview and Evaluation», Mandat sur la réglementation, Cahier de recherche nº 21, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1981, p. 118-147.

246. N. Ashford, *Environmental/Safety Regulation and Technological Change in the U. S. Chemical Industry*, Annexes, Cambridge, Mass., Centre for Policy Alternatives, Massachusetts Institute of Technology, 1979, p. C-2 - C-10; Epstein, *supra*, note 175, p. 105-106.

247. U. S. CEQ, *supra*, note 40, p. 396-399.

248. Voir les commentaires de N. Ashford, *CBA Hearings*, *supra*, note 243, p. 67. Autre exemple: il aurait été ruineux, et peut-être même impossible, de se conformer aux normes sur la pollution des voitures, établies pour la fin des années 1970, compte tenu des techniques disponibles au début de la décennie, lorsque les normes ont été fixées. Cependant, malgré la forte opposition de l'industrie au départ, les techniques requises ont été mises au point et appliquées. E. Seskin, «Automobile Air Pollution Policy», Portney, éd., *Current Issues in U. S. Environmental Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, 1978.

249. P. Portney, «The Macroeconomic Impacts of Federal Environmental Regulation», Peskin, éd., *supra*, note 207, p. 28.

250. M. Weidenbaum, «Benefit-Cost Analysis of Government Regulations», dans *CBA Hearings*, *supra*, note 243, p. 330-331.

251. Voir G. Eads, «The Benefits of Better Benefits Estimation», Ferguson and LeVeen, éds, *supra*, note 231, p. 44.

252. Voir Weidenbaum, *supra*, note 250, p. 338: [TRADUCTION] «Le véritable but de l'analyse coûts-avantages consiste donc à maximiser le revenu réel de la société, habituellement déterminé par le PNB».

253. Voir *supra*, note 252; R. Posner, «Utilitarianism, Economics and Legal Theory» (1979), 8 *Journal of Legal Studies* 103, en particulier les pages 119-135.

254. N. Ashford, *Benefits of Environmental, Health and Safety Regulation*, préparé pour le "Committee on Governmental Affairs", U. S. Senate, 96th Cong., 2nd Sess., Washington (D. C.), U. S. Government Printing Office, 1980, p. 11-13.

255. P. Gold, éd., *Acid Rain: A Transjurisdictional Problem in Search of a Solution*, Buffalo, Canadian-American Center, State University of New York, 1982.

256. Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Interstate and Foreign Commerce, U. S. House of Representatives, *Report; Regulatory Reform*, 94th Cong., 2nd Sess., Washington (D. C.), U. S. Government Printing Office, 1976, p. 180.

257. D. Nelkin, «Science, Technology and Political Conflict: Analyzing the Issues», Nelkin, éd., *Controversy: Politics of Technical Decisions*, Beverley Hills, Californie, Sage, 1979, p. 16.

258. Voir H. Peskin et E. Seskin, «Introduction and Overview», Peskin et Seskin, éds, *Cost-Benefit Analysis and Water Pollution Policy*, Washington (D. C.), The Urban Institute, 1975, p. 3. Cet article donne une introduction concise (et fréquemment citée) aux principes sous-jacents de l'analyse coûts-avantages.

259. Freeman, *supra*, note 232, p. 153-162; P. Portney, «Housing Prices, Health Effects, and Valuing Reductions in Risk of Death» (1981), 9 *Journal of Environmental Economics and Management* 72.

260. Freeman, *ibid.*, p. 195-233. Dans nombre d'études portant sur la lutte contre la pollution des cours d'eau, on considère cela comme la plus importante catégorie d'avantages: voir D. Tihansky, «A Survey of Empirical Benefit Studies», Peskin et Seskin, éds, *supra*, note 258.

261. F. Handy, «Income and Air Quality in Hamilton, Ontario» (1977), 6:3 *Alternatives* 18; W. Kruvant, «People, Energy and Pollution», D. Newman et D. Day, éds, *The American Energy Consumer*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1975; F. Mueller, «Distribution of Air Pollution in the Montreal Region» (1977), 3 *Analyse de politiques* 199.

Si les pauvres souffrent davantage de la pollution de l'air, cela ne veut pas nécessairement dire qu'ils profiteront le plus du programme de lutte contre la pollution, compte tenu de l'incidence des coûts qu'il entraîne (augmentation des prix, du coût de l'énergie, etc.).

262. K. W. Kapp, «Social Costs, Neo-Classical Economics, and Environmental Planning: A Reply», *Political Economy of Environment: Problems of Method, Environment and Social Sciences* 2, Paris/La Haye, Mouton, 1971, p. 120.

263. Freeman, *supra*, note 232, p. 169-171.

264. *Ibid.*, p. 170, où l'on cite les résultats d'une étude dans laquelle on est arrivé à cette conclusion.

265. J. Graham et J. Vaupel, «Value of a Life: What Difference Does it Make», et W. Scnultze et A. Kneese, «Risk in Benefit-Cost Analysis» (1981), 1 *Risk Analysis* 89 et 81.

266. Graham et Vaupel, *ibid.*

267. *Ibid.*

268. J. Bishop et C. Cicchetti, «Some Institutional and Conceptual Thoughts on the Measurement of Indirect and Intangible Benefits and Costs», Peskin et Seskin, éds, *supra*, note 258, p. 121.

269. Voir T. Page, *Conservation and Economic Efficiency*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, 1977, p. 152-155.

270. Par exemple, à un taux d'actualisation réel de 10 pour cent (le taux déterminé par le Conseil du Trésor en ce qui a trait aux calculs coûts-avantages pour les fins de l'AISE), la valeur actuelle d'un avantage de 1 $ qui ne se réalisera que dans 20 ans n'est donc que de 15 cents. Cette période de 20 ans est bien inférieure à la période de latence de l'effet cancérigène de certaines substances dans l'environnement ou le milieu de travail.

271. N. Ashford, «The Usefulness of Cost-Benefit Analysis in Decisions Concerning Health, Safety and the Environment», *CBA Hearings*, *supra*, note 243, p. 83.

272. E. Mishan, «Distributive Implications of Economic Controls», Ferguson et LeVeen, éds, *supra*, note 231.

273. National Research Council, *supra*, note 244, p. 238.

274. Kapp, «Social Costs», *supra*, note 262, p. 119-123.

275. Voir G. Wright, «The Cost-Internalization Case for Class Actions», Research and Development Corporation (RADCO), *Environment Law*, Greenvale, N.Y., RADCO, 1970, p. 234-235.

276. Ils peuvent également [TRADUCTION] «poursuivre leurs activités jusqu'à ce que des poursuites soient intentées» ou jusqu'à ce qu'une autre sanction soit infligée. J. Krier, «Environmental Litigation and the Burden of Proof», M. Baldwin et J. Page, Jr., éds, *Law and the Environment*, New York, Walker & Co., 1970, p. 107.

277. A. Lovins, «Cost-Risk-Benefits Assessments in Energy Policy» (1977), 45 *George Washington Law Review* 911, p. 929.

278. G. Vickers, *Freedom in a Rocking Boat*, Harmondsworth, Midd., Penguin, 1972, p. 151.

279. K. Bogen, «Public Policy and Technological Risk» (1980), 21:1 *IDEA: The Journal of Law and Technology* 37, p. 56.

280. B. Fisse, «The Retributive Punishment of Corporations», 1981, manuscrit non publié, déposé à la section de recherche sur la protection de la vie, Commission de réforme du droit du Canada, p. 32.

281. Sagoff, *supra*, note 241.

282. Crandall, *supra*, note 243, p. 56. Pour un argument de même nature, voir W. Beckerman, «Environmental Policy and the Challenge to Economic Theory», *Political Economy of Environment*, *supra*, note 262, p. 109.

283. J. C. Miller III, «Prepared Statement», dans *CBA Hearings*, *supra*, note 243, p. 366.

284. Commentaires dans *CBA Hearings*, *supra*, note 243, p. 90.

285. Voir L. Tribe, «Policy Science: Analysis or Ideology» (1972), 2:2 *Philosophy and Public Affairs* 66, p. 79-83.

286. Les hausses répétées des estimations du coût d'un barrage devant être construit par un corps d'armée d'ingénieurs ont incité ce dernier à gonfler de façon extraordinaire les estimations des avantages: tous les citoyens de Minneapolis allaient faire du ski nautique chaque week-end sur le lac ainsi créé! Voir Large et Michie, *supra*, note 223, p. 624.

287. Par exemple, B. Fischhoff, «Cost-Benefit Analysis and the Art of Motorcycle Maintenance» (1977), 8 *Policy Sciences* 177, p. 194-196.

288. W. Schulze, «Ethics, Economics and the Value of Safety», Schwing et Albers, éds, *supra*, note 169.

289. Reschenthaler, *supra*, note 33, p. 9.

290. R. Thaler et S. Rosen, «The Value of Saving a Life: Evidence from the Labor Market», N. Terleckyj, éd., *Household Production and Consumption*, New York, National Bureau of Economic Research, 1975; W. Viscusi, «Labor Market Valuations of Life and Limb» (1978), 26 *Public Policy* 359.

291. Voir Reschenthaler, *supra*, note 33; Conseil économique, *Pour une réforme de la réglementation*, *supra*, note 8; N. Ashford, *Crisis in the Workplace: Occupational Disease and Injury*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1976, p. 333-359.

292. Voir U. S. CEQ, *supra*, note 40, p. 233.

293. Voir CEQ, *ibid.*, p. 230-231; au sujet de l'amiante, voir *Corporate Crime*, *supra*, note 215, p. 25.

294. Reschenthaler, *supra*, note 33, p. 11.

295. Voir le texte qui renvoie aux notes 85 à 93, *supra*. Plusieurs provinces et le gouvernement fédéral interdisent spécifiquement la divulgation des renseignements obtenus par les inspecteurs de la santé et de la sécurité au travail et considérés comme des «secrets industriels». Voir *Canadian Employment Safety and Health Guide*, Don Mills, Ontario, CCH Canadian Ltd., 1982, 2 volumes, les paragraphes 40,020 (Code du travail canadien), 41,030 (Colombie-Britannique), 41,520 (Manitoba), 42,020 (Nouveau-Brunswick), 43,525 (Ontario), 44,025 (Î.-P.-É.), 44,530 (Québec), 45,015 (Saskatchewan).

296. Ministère canadien de l'Expansion économique régionale, *Localités à industrie unique*, Ottawa, MEIR, 1979.

297. M. MacCarthy, «A Review of Some Normative and Conceptual Issues in Occupational Safety and Health» (1981-82), 9 *Boston College Environmental Affairs Law Review* 773, p. 780.

298. Au sujet de l'amiante dans les produits de consommation, voir «Asbestos Comes Home to Roost» (août 1979), 9 *Canadian Consumer* 34; R. Merrill, «CPSC Regulation of Cancer Risks in Consumer Products, 1972-1981» (1981), 67 *Virginia Law Review* 1261, p. 1346-1351. Le cas de la mousse d'urée formaldéhyde est abordé dans un document de travail de la Commission de réforme du droit sur les produits de consommation dangereux, qui n'est pas encore publié.

299. Selon Stigler, [TRADUCTION] «un marché où l'on ne dispose pas de toutes les données n'est pas imparfait, s'il n'est pas avantageux d'acquérir (de

produire) les données complètes ...» (cité par T. Crocker, «Cost-Benefit Analyses of Cost-Benefit Analysis», Peskin et Seskin, éds, *supra*, note 258, p. 341). Voir également Macaulay et Yandle, *supra*, note 209, p. 35.

300. La liberté de choix constitue un important [TRADUCTION] «aspect idéologique du système de marché», souvent invoqué sans que l'on précise les *raisons* de l'importance qu'on lui attribue; voir D. Hartle, *Public Policy Decision-Making and Regulation*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, p. 150.

301. M. Millson et J. Brydon, «Registration/Notification of Chemicals», notes reproduites à l'annexe F de *Roundtable Discussion*, *supra*, note 16, p. 2.

302. Voir *supra*, note 183 (sur les produits pharmaceutiques); Sunday Times Insight Team, *Destination Disaster*, New York, Quadrangle, 1976 (au sujet du DC-10); P. von Stackelberg, «U. S. Problems with Drug Tests Cloud our Health» et «U. S. Agency Critical of Tests», *Edmonton Journal*, le 3 avril 1982, p. A1, A3.

303. Miller, *supra*, note 283; P. Hutt, «Individual Freedom and Government Control of Food Safety: Saccharin and Food Additives», Hammond et Selikoff, éds, note 83.

304. Lindblom, *supra*, note 125, p. 153:

> [TRADUCTION]
> Même le consommateur le mieux renseigné peut-il choisir précisément le produit qu'il souhaite avoir? Seulement si la société a décidé de mettre ce produit sur la marché. Bien que le consommateur jouisse d'un pouvoir de veto important, c'est dans une large mesure l'entreprise qui décide.

305. Par suite des limites posées par le «potentiel de commercialisation», de nombreux biens ne sont pas produits: voir J. Coates, «Science, Technology and Social Choice», W. Baker, éd., *Shaping the Future: Canada in A Global Society*, Ottawa, Centre for Policy and Management Studies, 1979.

306. A. Hirschman, *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Traduction par Claude Besseyrias, Collection L'Économie humaine, Éditions ouvrières. Lindblom (*supra*, note 125, p. 145) exprime la même distinction dans des termes plus compréhensibles (bien que plus rarement cités): il parle des possibilités de [TRADUCTION] «réforme» et de «retrait».

307. R. Dahl, *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1970, p. 115-129.

308. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de société* (ci-après appelé Bryce), Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 29-31.

309. L. Osberg, *Economic Inequality in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 27.

310. W. Clement, *The Canadian Corporate Elite*, Toronto, McClelland & Stewart, 1975, p. 127-130. En 1980, soixante-cinq sociétés industrielles canadiennes avaient des ventes de plus d'un milliard de dollars par année, et cinquante-deux (sans compter les sociétés de services publics) dispo-

saient d'éléments d'actif d'une valeur au moins aussi grande. Source: «Financial Post 500 Directory», numéro spécial, *Financial Post Magazine*, juin 1981.

311. P. Blumberg, *Inequality in an Age of Decline*, New York, Oxford, 1980, p. 177.

312. Les chiffres proviennent de *Forbes*, le 6 juillet 1981, cité dans (1981), 2:11 *Multinational Monitor* 2.

313. O. Freeman et W. Persen, «Multinational Corporations: Hope for the Poorest Nations» (1980), 14:6 *The Futurist* 3.

314. J. K. Galbraith, *Economics and the Public Purpose*, New York, Signet, 1975, p. 38-50, 106-141. Voir également, du même auteur, *The New Industrial State*, New York, Signet, 1967. Traductions: *La science économique et l'intérêt général*, Paris, Gallimard, 1974 et *Le nouvel État industriel*, Paris, Gallimard, 1979.

315. Dans certains cas extrêmes, par exemple la production militaire et le développement de l'énergie nucléaire, il devient presque impossible de distinguer les sociétés commerciales et le gouvernement. Cependant, cette exception ne doit pas nous faire oublier que, sur un plan général, les entreprises fonctionnent de la même façon que les gouvernements, *indépendamment* de leurs rapports avec ces derniers. Voir *infra*, notes 330 et 335, et le texte qu'elles accompagnent.

316. Il existe une controverse constante, chez les économistes, sur le point de savoir à quel moment la concentration de la production entre les mains de quelques entreprises commence à avoir une grave incidence sur le fonctionnement du marché; voir Bryce, *supra*, note 308, p. 69-101. Soulignons pour notre part que si une entreprise contribue fortement à l'activité économique d'une région donnée, elle peut devenir un agent politique important bien avant que sa part du marché commence à inquiéter les économistes sur le plan de la concurrence.

317. D. Braybrooke, «Skepticism of Wants, and Certain Subversive Effects of Corporations on American Values», T. Beauchamp et N. Bowie, éds, *Ethical Theory and Business*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1979; S. Ewen, *Captains of Consciousness*, New York, McGraw-Hill, 1976; Galbraith, *The New Industrial State*, *supra*, note 314, p. 208-228.

318. Cet exemple est donné par D. Leyton-Brown, «The Nation-State and Multinational Enterprise: Erosion or Assertion?», *Behind the Headlines* 60(1), 1982, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, p. 6. Leyton-Brown se borne à faire remarquer que les sources multiples d'approvisionnement réduisent les perspectives de rentabilité maximale pour la société; il ne tient pas compte des pouvoirs que cette pratique donne à la société dans ses rapports avec la main-d'œuvre et les gouvernements, et oublie que seules disposent de ces pouvoirs les sociétés multinationales, sur le plan international, et les grandes entreprises, d'une façon générale, sur le plan national.

319. J. Scott, *Corporations, Classes and Capitalism*, Londres, Hutchinson, 1979, p. 139-142.

320. Voir Bryce, *supra*, note 308, p. 50-51.

321. B. Snell, «Annual Style Change in the Automobile Industry as an Unfair Method of Competition» (1971), 80 *Yale Law Journal* 567.

322. M. Best et W. Connolly, «Market Images and Corporate Power: Beyond the ‹ Economics of Environmental Management ›», K. Dolbeare, éd., *Public Policy Evaluation, Yearbooks in Politics and Public Policy* 2, Beverley Hills, Californie, Sage, 1975, p. 48-49 (où l'on cite un rapport rédigé par Snell pour le "U.S. Senate Subcommittee on Antitrust and Monopoly", qui n'est pas disponible à l'heure actuelle).

323. J. Blair, *The Control of Oil*, New York, Vintage, 1976.

324. B. Bluestone et B. Harrison, *The Deindustrialization of America*, New York, Basic Books, 1982, p. 149-160.

325. D. Potter (General Motors), «Comment», R. Crandall et L. Lave, éds, *The Scientific Basis of Health and Safety Regulation*, Washington (D. C.), The Brookings Institution, 1982, p. 292. On trouvera une critique de ces arguments dans Braybrooke, *supra*, note 317.

326. M. Nadel, *Corporations and Political Accountability*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1976.

327. *Ibid.*, p. 114-115.

328. *Ibid.*, p. 115-116.

329. *Ibid.*, p. 119-164; C. Nader, «Controlling Environmental Health Hazards: Corporate Power, Individual Freedom and Social Control», Hammond et Selikoff, éds, note 83, p. 215-220.

330. J. Coffee, «No Soul to Damn, No Body to Kick: An Unscandalized Inquiry into the Problem of Corporate Punishment» (1981), 79 *Michigan Law Review* 386, p. 406. Seskin (*supra*, note 248, p. 85) souligne que les conséquences financières néfastes pour les fabricants de voitures, qui auraient découlé de l'imposition des sanctions prévues par la loi en cas de violation des normes américaines sur les gaz d'échappement, ont empêché leur application à l'égard des grands fabricants. [TRADUCTION] «L'EPA n'était tout simplement pas disposée à provoquer la fermeture de la société Chrysler» en 1973, bien que d'autres fabricants fussent en mesure d'observer les normes. La même chose peut se produire, sur le plan régional, lorsqu'une entreprise constitue le principal employeur de la région; voir *infra*, note 359.

331. En ce qui concerne les politiques des gouvernements, la distinction entre le caractère impératif lié aux sanctions possibles et le caractère impératif découlant de la situation, n'est pas aussi claire qu'il peut sembler. Les poursuites pénales et le recours aux pouvoirs discrétionnaires de l'Administration peuvent, *en droit*, avoir un effet impératif lié aux sanctions, mais *en fait*, ce caractère impératif découle de la situation créée: en effet, l'opposition aux politiques nécessitera des efforts et un temps énormes et ne pourra avoir d'effets qu'après coup. Dans de tels cas, le pouvoir de l'État, tout comme celui des sociétés, consiste à être en mesure de forcer l'acquiescement ou des investissements énormes dans la résistance.

332. P. Evans, «Recent Research on Multinational Corporations» (1981), 7 *Annual Review of Sociology* 199, p. 217-218.

333. C. Stone, «The Place of Enterprise Liability in the Control of Corporate Conduct» (1980), 90 *Yale Law Journal* 1, p. 31.

334. J. Fayerweather, *International Business Strategy and Administration*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1978, p. 3 et 125; P. Marchak, *In Whose Interests? An Essay on Multinational Corporations in a Canadian Context*, Toronto, McClelland & Stewart, 1979, p. 131-159; S. Hymer, «The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development» et «The Multinational Corporation and the International Division of Labor», dans Hymer, *The Multinational Corporation: A Radical Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

335. G. Geis et J. Monahan, «The Social Ecology of Violence», T. Lickona, éd., *Moral Development and Behavior*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1976, p. 351-352.

336. *Grimshaw and Gray* vs. *Ford*, *supra*, note 238, A25.3, 31 octobre 1977, p. 39-50.

337. Note de service de la Occidental Chemical et témoignage des dirigeants de la société dans *Hazardous Waste Disposal*, Partie I, Hearings before Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Interstate and Foreign Commerce, U. S. House of Representatives, 96th Cong., 1st Sess., Committee Print 96-48, Washington (D. C.), U. S. Government Printing Office, 1979, p. 1567-1598.

338. S. Sethi, *Up Against the Corporate Wall*, 4e éd., Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1982, p. 99-117.

339. Ces exemples viennent également contredire l'argument de Coffee, *supra*, note 330, p. 397: [TRADUCTION] «les pires atteintes à la sécurité et à l'environnement résultent presque exclusivement de décisions prises aux paliers de direction inférieurs». Voir également Stone, *supra*, note 333, p. 33-34, où le même point de vue est exprimé de façon implicite.

340. Coffee, *ibid.*, p. 396-397; M. Clinard et P. Yeager, *Corporate Crime*, New York, The Free Press, 1980, p. 44-46; C. Stone, *Where the Law Ends: Social Control of Corporate Behavior*, New York, Harper Colophon, 1975, p. 61-63.

341. *Responsabilité pénale et conduite collective*, document de travail nº 16, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1976, p. 17.

342. *Ibid.*, p. 18-19. En faisant cette recommandation, la Commission a reconnu la disparité énorme des pouvoirs et ressources dont disposent, en vertu de la loi, les grandes sociétés et les autres «personnes».

343. Stone, *supra*, note 340, p. 7.

344. M. Ermann et R. Lundman, «Overview», Ermann et Lundman, éds, *supra*, note 183, p. 6-7. Voir également Marchak, *supra*, note 334, p. 201-230.

345. C. Madden, «Forces Which Influence Ethical Behavior», The American Assembly, éd., *The Ethics of Corporate Conduct*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1979, p. 60-61.

346. Coffee, *supra*, note 330, p. 397-399; Clinard et Yeager, *supra*, note 340, p. 272-278.

347. Clinard et Yeager, *supra*, note 340, p. 60; M. Green, «When Corporations Become Consumer Lobbyists», T. Bradshaw et D. Vogel, éds, *Corporations and Their Critics*, New York, McGraw-Hill, 1981, p. 18-19. De même, les modèles Pinto et Corvair (qui présentaient tous deux des erreurs de conception devenues par la suite notoires) étaient [TRADUCTION] «liés à la carrière de dirigeants ambitieux, prêts à tout», Lee Iacocca chez Ford, et Edward Cole chez General Motors. Leur extrême intérêt pour ces projets a sans doute entraîné une attitude de je-m'en-fichisme à l'égard des externalités, tout autant qu'aurait pu le faire une politique expressément formulée. Voir P. Halpern, «The Corvair, the Pinto and Corporate Behavior: Implications for Regulatory Reform» (1983), 1 *Policy Studies Review* 540.

348. Rappelons-nous les considérations du chapitre trois au sujet de la capacité des sociétés de répercuter sur des tiers les coûts de production, et des avantages que cette capacité leur confère.

349. S. Brenner et E. Molander, «Is the Ethics of Business Changing» (1977), 55:1 *Harvard Business Review* 57. Les personnes interrogées se sont plaintes à la fois des pressions directes exercées par leurs supérieurs et de l'indifférence de ces derniers à l'égard des méthodes employées, pourvu que les résultats soient satisfaisants.

350. J. Armstrong, «Social Irresponsibility in Management» (1977), 5:3 *Journal of Business* 185.

351. On trouvera les détails de l'affaire du Panalba dans M. Mintz, «FDA and Panalba: A Conflict of Commercial Goals?» (1965), 165 *Science* 875.

352. Armstrong, *supra*, note 350, p. 200, 207.

353. Coffee, *supra*, note 340; J. Coffee, «Corporate Crime and Punishment: A Non-Chicago View of the Economics of Criminal Sanctions» (1980), 17 *American Criminal Law Review* 419; L. Orland, «Reflections on Corporate Crime: Law in Search of Theory and Scholarship» (1980), 17 *American Criminal Law Review* 501, en particulier les pages 515-518; Stone, *supra*, note 333.

354. Par exemple, la Shell Chemical a pu se permettre de dépenser plus d'un million de dollars pour défendre l'enregistrement, aux États-Unis, des pesticides Aldrin et Dieldrin (Epstein, *supra*, note 175, p. 292), et la société Ford Motor a pu dépenser plus d'un million de dollars pour se défendre contre les poursuites pénales intentées dans l'affaire Pinto (Strobel, *supra*, note 238), sans compter les sommes versées dans de nombreuses poursuites civiles. Dans le domaine de la réglementation traditionnelle, il en a coûté plus d'un million de dollars à Bell Canada, certaines années, pour défendre ses demandes de tarifs devant le CRTC (Engelhart et Trebilcock, *supra*, note 116, p. 43).

355. Coffee, *supra*, note 330, p. 401-403; Orland, *supra*, note 353, p. 514-515.

356. Voir Braybrooke, *supra*, note 317, et Ewen, *supra*, note 317.

357. Voir Sethi, *supra*, note 338, p. 162-205, au sujet d'une importante campagne de publicité de la société Bethlehem Steel pour promouvoir des politiques favorables à l'industrie et l'assouplissement des règlements sur la santé et la sécurité au travail; G. Speth, «Environmental Regulation and the Immobilization of Truth» (1980), 8 *Boston College Environmental Affairs Law Review* 413, p. 418-420.

358. Par exemple, T. Crocker «Some Economics of Air Pollution Control» (1968), 8 *Natural Resources Journal* 236, p. 242-243; Etzioni, *supra*, note 139; A. Wiener, «Some Functions of Attitudes Toward Economic Growth», K. Wilson, éd., *Prospects for Growth*, New York, Praeger, 1977.

359. Troyer, *supra*, note 77 (au sujet de la société Reed Paper et de Dryden (Ontario)); A. Miller, «Towards an Environmental-Labor Coalition» (1980), 22:5 *Environment* 32 (au sujet de la General Motors à Tarrytown (New York) et de la U.S. Steel ainsi que la Republic Steel à Youngstown, Niles et Warren (Ohio)); P. Portney, «Toxic Substance Policy and the Protection of Human Health», Portney, éd., *supra*, note 39, (au sujet du déversement, par la société Reserve Mining, de résidus d'amiante dans le lac Supérieur); E. Greer, *Big Steel: Black Politics and Corporate Power in Gary, Indiana*, New York, Monthly Review Press, 1979, ch. 8 (au sujet de la société U.S. Steel à Gary); D. Jordan, «The Town Dilemma» (1977), 19:2 *Environment* 6 (au sujet des émissions de PCB par l'usine de la société Westinghouse à Bloomington (Indiana); Tataryn, *supra*, note 144, p. 61-105 (au sujet de la mine d'uranium d'Elliot Lake (Ontario) et de l'opposition, par les habitants, aux demandes des travailleurs visant une réduction des risques en milieu de travail); Crocker, *supra*, note 358, p. 242 (au sujet de la pollution de l'air causée par des usines de phosphate en Floride), et ainsi de suite.

360. Le meilleur exemple pour illustrer le fonctionnement de ce mécanisme en pratique se trouve sans doute dans les lignes directrices concernant la préparation des exposés adressés au cabinet de l'Ontario, citées par Doern; voir *supra*, note 66 et le texte qu'elle accompagne.

361. Au sujet de la société Inco, voir Felske, *supra*, note 8; au sujet de la société Reed, voir Troyer, *supra*, note 77; concernant les deux sociétés, voir Ontario Legislature Standing Committee on Resources Development, *supra*, note 32.

362. D. Estrin, «The Legal and Administrative Management of Ontario's Air Resources, 1967-74», Elder, éd., *supra*, note 8, p. 201-208.

363. M. Bucovetsky, «The Mining Industry and the Great Tax Reform Debate», P. Pross, éd., *Pressure Group Behavior in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975.

364. Par exemple, R. Barnet et R. Mueller, *Global Reach*, New York, Simon & Schuster, 1974; N. Howenstine, «Growth of U.S. Multinational Companies, 1966-77» (1982), 62:4 *Survey of Current Business* 34; Hymer, *supra*, note 334; A. Martinelli, «The Political and Social Impact of Transnational Corporations», H. Makler, éd. (1982), 26 *The New International Economy, Sage Studies in International Sociology*, Beverley Hills, Sage, 1982; P. Susman, «Regional Restructuring and Transnational Corporations» (1981), 13:2 *Antipode* 15.

365. Voir Hymer, *supra*, note 334. [TRADUCTION] «Le concurrent qui réussit bien gère ses entreprises dans divers pays comme s'il s'agissait d'une seule entité, et non d'un ensemble d'éléments indépendants», selon T. Hout, «How Global Companies Win Out» (1982), 60:5 *Harvard Business Review* 98. L'Escort européenne de Ford offre un exemple saisissant d'une telle planification internationale de production et de mise en marché : elle est constituée de pièces fabriquées dans dix-sept pays différents, allant par exemple des boyaux du système de chauffage fabriqués en Autriche, aux indicateurs de vitesse fabriqués en Suisse et aux boulons et crics fabriqués aux États-Unis. Voir M. Anderson, «Shake-Out in Detroit: New Technology, New Problems» (août-septembre 1982), 85 *Technology Review* 56.

366. Y. Doz et C. Prahalad, «How MNCs Cope with Host Government Intervention» (1980), 58:2 *Harvard Business Review* 149, p. 150.

367. Fayerweather, *supra*, note 334, p. 186-187; S. H. Robock, *International Business and Multinational Enterprises*, Homewood, Illinois, R. D. Irwin Inc., édition révisée 1977, p. 245-247, 251 et 253-258.

368. Neff, *supra*, note 53, p. 6.

369. Association canadienne des fabricants de produits chimiques, «Position Paper on Confidentiality», reproduit à l'annexe C de *Roundtable Discussion*, *supra*, note 16.

370. Commentaires du président de l'ACFPC, J. Bélanger, Comité Peterson, *Procès-verbaux*, fascicule nº 14, 14 octobre 1980, p. 4.

371. Ontario Legislature Standing Committee on Resources Development, *supra*, note 32, p. 92-95.

372. «Financial Post 500», supra, note 310.

373. Fayerweather, *supra*, note 334, p. 184-193. Au sujet du rôle des lois sur le travail (contre les travailleurs?) à l'égard du climat d'investissement et des déplacements d'entreprises aux États-Unis, en vue d'éviter la syndicalisation, voir Bluestone et Harrison, *supra*, note 324, p. 164-180.

374. Doz et Prahalad (*supra*, note 366, p. 150) citent [TRADUCTION] «le dirigeant des opérations européennes» d'une société multinationale:

> [TRADUCTION]
> Pour toute décision importante concernant par exemple la construction ou la fermeture d'une usine, ou des changements relatifs au lieu de production, nous arrêtons tout d'abord notre choix sur la solution présentant la rentabilité maximale; ensuite, nous modifions cette solution économique afin de nous conformer aux exigences des gouvernements et d'arriver à un compromis qui soit acceptable tant à ces derniers qu'à nos supérieurs aux États-Unis.

Lorsqu'il est impossible d'arriver à un tel compromis, le problème est parfois résolu par la voie d'une action unilatérale de la part des dirigeants de la société. Par exemple, la Ford Motor Company a manifesté son intention de refuser tout versement de fonds de fonctionnement additionnels à sa filiale déficitaire hollandaise, sans se préoccuper de la question de savoir si son projet de fermer Ford Hollande était conforme à la loi du pays

relative aux fermetures d'usine. Voir la lettre de J. McDougall, vice-président directeur, Ford International Automotive Operations, Dearborn, Michigan, adressée à G. Laurent, administrateur délégué, Ford Hollande, datée du 10 septembre 1981. (L'auteur remercie Beth Johnson, du "Corporate Accountability Research Group", de lui avoir fourni cette lettre.) La division de commerce de la cour d'appel d'Amsterdam a par la suite statué que la fermeture était justifiée, les perspectives de rentabilité de Ford Hollande étant inexistantes (voir «Ford-Amsterdam: Closure and Social Plan» (1982), 2 BIT *Social and Labour Bulletin* 231), mais on voit mal ce que les autorités élues auraient pu faire si la cour était arrivée à la conclusion inverse.

375. National Research Council (U.S.A.) Committee on Risk and Decision-Making, cité par R. et J. Kasperson, «Determining the Acceptability of Risk: Ethical and Policy Issues», J. Rogers et D. Bates, éds, *Risk: Proceedings of a Symposium on the Assessment and Perception of Risk to Human Health in Canada*, Ottawa, Société royale du Canada, 1983, p. 144.

376. Reasons, *supra*, note 50; H. Glasbeek et S. Rowland, «Are Injuring and Killing at Work Crimes?» (1979), 17 *Osgoode Hall Law Journal* 506.

377. Au sujet des avantages de nature générale dont jouissent, au pénal, les prévenus disposant d'importants moyens financiers, voir Commission de réforme du droit du Canada, *Notre droit pénal*, Ottawa, Information Canada, 1976, p. 9 et 12; L. Tepperman, *Crime Control*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1977, p. 158-191. Au sujet de l'importance particulière de cette question dans les cas de crimes commis par des entreprises, voir notamment Clinard et Yeager, *supra*, note 340, p. 288-292; Coffee, «Corporate Crime», *supra*, note 353, p. 462; Reschenthaler, *supra*, note 33, p. 82-83. Sur les liens étroits entre les éventuels défendeurs dans des affaires relatives à des actes commis par des entreprises, et les personnes qui prendront la décision de les poursuivre et détermineront la sentence, voir D. Olsen, *The State Elite*, Toronto, McClelland & Stewart, 1980, p. 42-83.

378. D. Trezise, «Alternative Approaches to Legal Control of Environmental Quality in Canada» (1975), 21 *McGill Law Journal* 404, p. 410.

379. Geis et Monahan, *supra*, note 335.

380. E. Keyserlingk, «Environmental Pollution as Crime: Some Conceptual Considerations», Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, à paraître.

381. R. Zeckhauser et J. Shepard, «Principles for Saving and Valuing Lives», Ferguson and LeVeen, éds, *supra*, note 231, p. 112-117.

382. Dans ce contexte, il n'est pas hors de propos de souligner que l'application formelle de l'analyse coûts-avantages n'est habituellement proposée que dans les domaines où l'industrie risque de souffrir des actions gouvernementales. Le recours à cette analyse n'est pratiquement jamais suggéré dans le cas, par exemple, des dépenses militaires, qui occupent tout un secteur de l'économie privée, ni dans celui des effets des «dépenses fiscales» telles que l'amortissement accéléré, qui sont censées promouvoir l'investissement

industriel, ni non plus dans le cas des effets des protections douanières ou autres dont jouissent les industries d'une nation.

383. Vaupel, *supra*, note 231, p. 9.

384. Geis et Monahan, *supra*, note 335, p. 354-355. Voir également C. Nader, «Controlling Environmental Health Hazards», Hammond et Selikoff, éds, *supra*, note 83.

385. Au sujet de la genèse de cette controverse, voir R. Nader, «Unsafe at Any Speed», New York, Grossman, 1965. Des renseignements plus récents sont fournis par J. Flink, *The Car Culture*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1975, p. 216-218.

386. Baumol et Oates, *supra*, note 210, p. 350-357.

387. Coffee, *supra*, note 330, p. 389-400.

388. G. Majone, «Choice Among Policy Instruments for Pollution Control» (1976), 2 *Policy Analysis* 589, p. 592.

389. Castrilli et Lax, *supra*, note 8, p. 374-375.

390. On trouvera une étude approfondie de telles dispositions légales et de leurs limites dans M. Nash, *Canadian Occupational Health and Safety Law Handbook*, Toronto, CCH Canadian Ltd., 1983, p. 97-126; voir également Reasons, *supra*, note 50, p. 263.

391. «Awards of Attorneys' Fees to Unsuccessful Environmental Litigants» (1983), 96 *Harvard Law Review* 677.